ورقة بحثية غير منتظمة الصدور

إدارة التوتر العربيّ ـ الكرديّ في شمال العراق بعد انسحاب القوات الأمريكية

لاري هاناور (Larry Hanauer)،
جيفري مارتيني (Jeffrey Martini)،
عمر الشاهري (Omar Al-Shahery)



معهد أبحاث RAND للدفاع الوطني

ورقة بحثية غير منتظمة الصدور

إدارة التوتر العربيّ ـ الكرديّ في شمال العراق بعد انسحاب القوات الأمريكية

لاري هاناور (Larry Hanauer)،
جيفري مارتيني (Jeffrey Martini)،
عمر الشاهري (Omar Al-Shahery)

حُضِّرَ لمصلحة القوات الأمريكية في العراق



معهد أبحاث RAND للدفاع الوطني

البحث الذي يتحدث عنه هذا التقرير تمّ تحضيره لمصلحة القوات الأمريكية في العراق. نُفِّذَ البحث داخل معهد أبحاث RAND للدفاع الوطني (RAND National Defense Research Institute)، وهو مركز بحثٍ وتطويرٍ يعمل بتمويلٍ فيدراليّ، وبرعاية مكتب وزير الدفاع، وهيئة الأركان المشتركة، وقيادة المقاتلين الموحدة، وقوات البحرية، وقوات مشاة البحرية، ووكالات الدفاع، ومجموعة استخبارات الدفاع، بموجب العقد W74V8H-06-C-0002.

إن المعلومات المتعلقة بطباعة هذا المنشور متوفرة في مكتبة الكونغرس تحت الترقيم التالي:

الرقم المعياري الدولي للكتاب: ISBN: 978-0-8330-5321-3

تمّ نشر هذا البحث بواسطة مؤسسة RAND عام 2011.
1776 Main Street, P.O. Box 2138, Santa Monica, CA 90407-2138
1200 South Hayes Street, Arlington, VA 22202-5050
201 North Craig Street, Suite 202, Pittsburgh, PA 15213-1516
RAND URL: http://www.rand.org/
لطلب وثائق RAND أو للحصول على معلومات إضافية الرجاء الاتصال بخدمة التوزيع :
الاتصال بخدمات التوزيع: هاتف: 7002-451 (310)؛
فاكس: 6915-451 (310)؛ بريد إلكتروني: order@rand.org

تمهيد

إنّ هذه الدراسة تبحث القيمة الكامنة في إجراءات بناء الثقة (Confidence–building measures [CBMs]) من حيث إدارة التوتر والحؤول دون نشوب العنف بين العرب والأكراد في شمال العراق. في سبيل إعانة صانعي القرار الأمريكيين على التحضير لانسحاب القوات الأمريكية من العراق في أواخر العام 2011، تبحث هذه الدراسة في قدرة تنفيذ إجراءات لبناء الثقة، مدنيةٍ وعسكرية، في غياب اتفاقٍ سياسيٍّ، على المستوى الوطنيّ، حول القضايا التي يحصل فيها انقسامٌ بين الحكومة المركزية العراقية وحكومة إقليم كوردستان في الشمال. وُضعت هذه الدراسة بوصفها جزءاً من الدعم التحليليّ المستمر الذي تقدمه مؤسسة RAND للقوات الأمريكية في العراق.

لقد رعت هذا البحث القوات الأمريكية في العراق، وتمّ تنفيذه في مركز سياسات الدفاع والأمن الدوليّ في معهد أبحاث RAND للدفاع الوطني، وهو مركز بحثٍ وتطويرٍ يعمل بتمويلٍ فيدراليّ، وبرعاية مكتب وزير الدفاع وهيئة الأركان المشتركة وقيادة المقاتلين الموَحّدة وقوات البحرية وقوات مشاة البحرية ووكالات الدفاع ومجموعة استخبارات الدفاع.

للمزيد من المعلومات عن مركز سياسات الدفاع والأمن الدوليّ، يمكنكم زيارة الموقع الإلكتروني: http://www.rand.org/nsrd/ndri/centers/isdp.html أو الاتصال بالمدير (المعلومات المتعلقة بذلك متوفرة على صفحة الموقع).

المحتويات

الملخص

بالرغم من أنّ الولايات المتحدة تعهّدت بسحب قواتها المقاتلة من العراق مع نهاية العام 2011، إلّا أنّ هذا البلد سيظل منقسماً بخطوط الصدع العرقية والمذهبية. ومن السهل أن تقود التوترات في شمال العراق – الذي يتواجه فيه العرب والأكراد في نزاعاتٍ على الأرض والموارد والحكم والأمن – إلى صراعٍ مسلحٍ إذا توفر لها المحفّز المناسب. وخطر اندلاع العنف يعززه، بشكلٍ ملحوظ، وجود ما يقارب 75 ألفاً من مقاتلي **البشمركة** الأكراد، والآلاف من أفراد قوات الأمن العراقية داخل المناطق المتنازع عليها وحولها.

من أجل تفادي اندلاع العنف بين العرب والأكراد، أشرفت القوات الأمريكية على إنشاء تشكيلةٍ أمنيّةٍ مشتركةٍ تضمّ تمثيلاً من قوات الأمن العراقية، والقوات الكردية، والقوات الأمريكية في العراق. إضافةً إلى ذلك، أطلقت بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (UNAMI) مجموعةً من إجراءات بناء الثقة بهدف إحلال الثقة بين مجتمَعَي العرب والأكراد، ولنزع فتيل النزاع قبل اشتعاله.

سيستلزم الاستمرار في احتواء التوتر العربيّ–الكرديّ وجود طرفٍ ثالثٍ محايدٍ يقوم بمهمة التحكيم، ويكون بوسعه تسهيل تطبيق إجراءات بناء الثقة المحلية، والضغط لإجراء مفاوضاتٍ على المستوى الوطنيّ، والحيلولة دون وقوع نزاعٍ مسلحٍ بين القوات العراقية والكردية. من الصحيح أنّ الهيئات الأمريكية المدنية يمكنها المساعدة في تطبيق إجراءات بناء الثقة والتوسط في المحادثات السياسية، ولكنّ استمرار الوجود العسكريّ الأمريكيّ داخل حدود المناطق التي يحصل فيها النزاع هو الوسيلة الأكثر فعاليةً لتفادي صراعٍ عنيفٍ بين العرب والأكراد.

تقدّم هذه الدراسة خياراتٍ للحدّ من خطر نشوب صراعٍ عربيٍّ ـ كرديّ، قبل انسحاب القوات الأمريكية وبعده، كما تناقش جدوى تطبيق مجموعةٍ من إجراءات بناء الثقة التي من شأنها مساعدة العرب والأكراد على بناء الثقة وتفادي الصراعات المحلية التي قد تؤدي إلى حرف مسار الجهود الرامية إلى حلّ التحديات السياسية الأساسية في العراق، وذلك عن طريق التفاوض. تقترح الدراسة أيضاً آلياتٍ تمكّن الجهات الحكومية الأمريكية – المدنية والعسكرية – من تخفيف حدة التوتر في شمال العراق.

ينبغي أن تشجع الولايات المتحدة القادة العرب والأكراد والتركمان في شمال العراق، على تحقيق تقدُّمٍ تدرجيٍّ – برعاية منظمة الأمم المتحدة – باتجاه حلّ القضايا التي تؤدي إلى الانقسام، لاسيما تلك المواضيع التي يستطيع الأفرقاء تقديم التنازلات فيها، بدون أن يضعف ذلك من مواقفهم المتعلقة بنزاعاتٍ مماثلةٍ يجري نقاشها على المستوى الوطنيّ؛ على سبيل المثال، التوافق على تقاسم السلطة في المؤسسات البلدية الحكومية، وإنشاء تبادلاتٍ ثقافيةٍ بين المجتمعات المختلفة، وحسم دعاوى المُلكية الواضحة المعالم، والتعهد بحماية حقوق الأقليات. من شأن ذلك كله التقليل من احتمالات حدوث العنف في المنطقة، من غير أن يشكّل ذلك سابقةً في المفاوضات المتعلقة بتقاسم السلطة على المستوى الوطني أو بالتطبيع[1]. إنّ اتفاقاً انتقالياً على إدارة الموارد الهيدروكربونية بوسعه تمكين كلٍّ

[1] يُقصد بمفهوم "التطبيع" الجهود الرامية إلى نقض "التعريب" القسريّ الذي طبّقه صدام حسين على المناطق ذات الغالبية الكردية في شمال العراق، حيث أُجبِر الأكراد على مغادرة هذه المناطق، وشُجِّع العرب على الاستيطان فيها. يدعو البند 58 من قانون إدارة دولة العراق خلال المرحلة الانتقالية (8 آذار، 2004)، إلى اتخاذ خطواتٍ "لمعالجة هذا الظلم"، ويشمل ذلك إعادة المُلكية إلى أصحابها، وخلق فرص العمل، والأهم من هذا كله، تغيير الحدود الإدارية

من الحكومة المركزية وحكومة إقليم كوردستان من الاستفادة من عائدات النفط، في الوقت الذي يستمر خلاله السعي نحو تحقيق ترتيبٍ دائم. ومن شأن هذه الخطوات أن تعزّز العلاقات بين المجتمعات العربية والكردية والتركمانية، وتلطّف من حدة التوتر العرقيّ والمذهبيّ، وتثبت أنّ التعاون– ولو على مستوى بسيط – يؤدي إلى فوائد ملموسة.

من شأن إجراءات بناء الثقة على المستويين الإقليميّ والمحليّ أن تضبط التوترات بين المجتمعات المختلفة، هذه التوترات التي لا شكّ بأنها ستستمر في الغليان تحت السطح لمدةٍ طويلة. لكنّ هذه الإجراءات ليس بوسعها حلّ ما هو في الصميم نزاعٌ سياسيٌّ استراتيجيّ، تجدر معالجته على المستوى الوطنيّ. من المؤكد أنّ الصراعات الإقليمية اتخذت هيئة نزاعاتٍ عرقية (عرب وأكراد وتركمان)، ومذهبية (سنّة وشيعة)، ولكنّ إمكانية حصول صراعٍ عربيٍّ – كرديٍّ في شمال العراق ترتبط ارتباطاً مباشراً بفشل السياسيين العراقيين في حلّ القضايا الأساسية المتعلقة بالفيدرالية، والوضع القانونيّ والسياسيّ للمناطق المتنازَع عليها، وتخصيص الميزانيات والموارد الطبيعية (لاسيما الهيدروكربونية).

بالتالي، من غير المرجح أن تتمكن إجراءات بناء الثقة من احتواء العنف بين العرب والأكراد في المدى الطويل في غياب توافقٍ على المستوى الوطنيّ حول هذه النزاعات. والسؤال الرئيسيّ الذي يُطرح هو ما إن كان بإمكان إجراءات بناء الثقة وغيرها من المبادرات، أن تحول دون نشوب العنف بما يكفي ليتمكن سياسيو العراق من حلّ هذه المشاكل الكبيرة.

الداخلية، وإيجاد حلٍّ لوضع كركوك. أصبح تطبيق هذه الإجراءات مفروضاً بواسطة البند 140 من الدستور العراقيّ الذي وُضع عام 2005.

شكرٌ وعرفان

يودّ المؤلفون شكر جوست هيلترمان (Joost Hiltermann) من المجموعة الدولية للأزمات (International Crisis Group)، وف. ستيفن لارابي (F. Stephen Larrabee) من مؤسسة RAND لمراجعتهما المدروسة لهذه الورقة ولاقتراحاتهما المفيدة ورأيهما المتبصّر. قام ريك برنان (Rick Brennan) من مؤسسة RAND بجمع معلوماتٍ حساسة، وساعد في إبقاء التركيز في الورقة مسلطاً على أهداف راعي هذا البحث. كذلك قدّم كلٌّ من تشارلز رايز (Charles Ries) وكيث كرين (Keith Crane) من مؤسسة RAND توجيهاتٍ مفيدةً طوال مدة تحضير هذه الورقة.

الاختصارات

CBM	confidence-building measure إجراءات بناء الثقة
CCC	Combined Coordination Center مركز التنسيق المشترك
CSA	Combined Security Area منطقةٌ أمنيةٌ مشتركة
CSM	Combined Security Mechanism آليةٌ أمنيةٌ مشتركة
FMS	Foreign Military Sales مبيعاتٌ عسكريةٌ أجنبية
GoI	government of Iraq الحكومة العراقية
IDP	internally displaced person الأشخاص النازحون داخلياً
ISF	Iraqi Security Forces قوات الأمن العراقية
KDP	Kurdistan Democratic Party الحزب الديمقراطي الكوردستانيّ
KRG	Kurdistan Regional Government حكومة إقليم كوردستان
MFO	Multinational Force and Observers القوة المتعددة الجنسيات والمراقبون
MNF-I	Multi-National Force–Iraq القوة المتعددة الجنسيات في العراق
NATO	North Atlantic Treaty Organization حلف شمال الأطلسيّ (الناتو)
PUK	Patriotic Union of Kurdistan الاتحاد الوطنيّ الكوردستانيّ
RGB	Regional Guard Brigade لواء الحرس الإقليميّ
TAL	Transitional Administrative Law القانون الإداريّ الانتقاليّ
TIPH	Temporary International Presence in Hebron الوجود الدوليّ المؤقت في الخليل
U.N.	United Nations الأمم المتحدة
UNAMI	United Nations Assistance Mission for Iraq بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق
UNIFIL	United Nations International Force in Lebanon قوات الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان
USF-I	U.S. Forces–Iraq القوات الأمريكية في العراق

إدارة التوتر العربيّ ـ الكرديّ في شمال العراق بعد انسحاب القوات الأمريكية

مقدمة

بالرغم من أنّ الولايات المتحدة تعهّدت بسحب قواتها المُقاتلة من العراق مع نهاية عام 2011، إلّا أنّه سيكون من الصعب مساعدة العراق على القيام كدولةٍ سياديةٍ مستقرةٍ تعتمد على نفسها، بحلول ذلك التاريخ. من الصحيح أنّ تطوراً هاماً قد تَحقَّق خلال السنوات الثماني الماضية، إذ خُلق جوٌّ أمنيٌّ ملائمٌ للتطور السياسيّ والاقتصاديّ، ومع هذا، فإنّ مرحلة ما بعد عام 2011 لا تزال محفوفةً بتحدياتٍ كبيرة. إنّ خطر الصراع في شمال العراق هو أشدّ ممّا هو عليه في أيّ مكانٍ آخر من العراق، حيث تتواجه القوميتان العربية والكردية، وتدعم الأولى الحكومة المركزية، بينما تدعم الثانية حكومة إقليم كوردستان التي يقع مقرها في أربيل. تتواجه هاتان الحكومتان في نزاع حول الأرض والموارد والحكم والأمن. وإنّ وجود ما يناهز 75 ألفاً من مقاتلي **البشمركة**[2] الأكراد، وألوفٍ من أفراد قوات الأمن العراقية، داخل مناطق النزاع وحولها، ينذر بخطر تصاعد التوتر حتى يصل إلى الصراع المسلح.

في أواخر عام 2009، اعتبر الجنرال ريموند أوديرنو (Raymond Odierno) – الذي كان آنذاك قائداً للقوة المتعددة الجنسيات في العراق ـ أنّ التوتر العربيّ ـ الكرديّ "هو السبب المنفرد الأكبر لعدم الاستقرار في العراق"[3]. وبشكلٍ مماثل، كتب باحثو مؤسسة RAND في أوائل عام 2010:

> إنّ حصول صراعٍ مسلحٍ بين أيٍّ من الأحزاب الرئيسية في النظام السياسيّ العراقيّ ستكون عواقبه وخيمةً على المصالح الأمريكية، لأنّ صراعاً كهذا بإمكانه أن يؤديَ إلى تقويض النظام السياسيّ بأسره. ويتمثّل أعظم خطرٍ في هذه الفئة من الأخطار باحتمال حصول اصطدامٍ عرقيٍّ بين الأكراد العراقيين والحكومة العراقية.[4]

ومن أجل تفادي وقوع العنف بين العرب والأكراد في المناطق المتنازَع عليها، أشرفت القوات الأمريكية على إنشاء تشكيلةٍ أمنيةٍ مشتركةٍ تشمل تمثيلاً من قوات الأمن العراقية، و**البشمركة**، والقوات الأمريكية في العراق. إضافةً إلى ذلك، أطلقت بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (UNAMI) مجموعةً من إجراءات بناء الثقة، بهدف إحلال الثقة بين مجتمَعَيْ العرب والكراد، ولنزع فتيل النزاع قبل اشتعاله.

من الصحيح أنّ الحرب الأهلية ليست على الأبواب، ولكنّ الفرصة لحلّ هذه النزاعات سرعان ما ستتبدّد،

---

[2] ديفيد س. غومبرت (David C. Gompert)، تيرنس ك. كيلي (Terrence K. Kelly)، وجيسيكا واتكنز (Jessica Watkins)، "الأمن في العراق: إطارٌ لتحليل التهديدات الآخذة بالظهور مع مغادرة القوات الأمريكية" *(Security in Iraq: A Framework for Analyzing Emerging Threats as U.S. Forces Leave)*، سانتا مونيكا، كاليفورنيا، مؤسسة RAND، MG-911-OSD، 2010a، ص. 6. يُعرف المقاتلون الأكراد في شمال العراق باسم "**البشمركة**"، ومعناه "مستعدون للموت".

[3] ديفيد هـ. غورني (David H. Gurney) وجيفري د. سموذرمان (Jeffrey D. Smotherman)، "مقابلة مع ريموند ت. أوديرنو" ("An Interview with Raymond T. Odierno"، *Joint Forces Quarterly*، رقم 55، الرُبع الرابع 2009، ص. 123.

[4] ديفيد س. غومبرت (David C. Gompert)، تِرِنْس ك. كيلي (Terrence K. Kelly)، وجيسيكا واتكنز (Jessica Watkins)، "الأمن في العراق: التهديدات الآخذة بالظهور مع انسحاب القوات الأمريكية" *(Security in Iraq: Emerging Threats as U.S. Forces Withdraw)*، سانتا مونيكا، كاليفورنيا: مؤسسة RAND، RB-9481-OSD، 2010b، ص. 2.

في وقتٍ يتكافؤ فيه – تقريباً – الفريقان في قدرتهما السياسية والعسكرية. إنّ دور الأكراد المضخّم في السياسة العراقية، والذي مكّنهم من تقديم أجندةٍ فيدراليةٍ صلبة، تآكل عندما أنهى العرب السنّة مقاطعتهم للعملية السياسية، فخلقوا ثقلاً مضاداً لجهود الأكراد في تحصيل استقلالٍ إقليميٍّ أكبر حجماً. من الجهة العسكرية قد تشجّع قدرات قوات الأمن العراقية المتنامية بانتظام الأكراد على السعي نحو حلٍّ عسكريٍّ في سبيل تحقيق أهدافهم، ما دام استعمال القوة وسيلةً قابلةً للتطبيق ضمنياً. لقد أكدت دراسةٌ حديثةٌ أجرتها مؤسسة RAND حول التهديدات التي تواجه الأمن في العراق مع انسحاب القوات الأمريكية:

> بما أنّ الأكراد يجدون أنفسهم مضطرين للتحرك قبل أن تصبح قدرات قوات الأمن العراقية متفوقةً على البشمركة، وتصبح الظروف بالتالي معاكسةً لهم، فإنّ خطر نشوب العنف يُخشى منه خلال السنوات القليلة القادمة. بالنتيجة، في حالِ خطا الأكراد هذه الخطوة، فإنّ ذلك قد يؤدي إلى تفكك العراق.[5]

تقدم هذه الورقة خياراتٍ للتقليل من خطر حصول صراعٍ عربيٍّ–كرديّ، في أثناء انسحاب القوات الأمريكية وبعده، ويكون ذلك بشكلٍ رئيسيٍّ عن طريق إرساء آلياتٍ وإنشاء مؤسساتٍ بوسعها الحيلولة دون تفاقم النزاعات المحلية، كما تمكّن العرب والأكراد من حل المشاكل المحلية بأنفسهم. بما أنّ القوات المقاتلة الأمريكية لن تتمكن من الاستمرار في ممارسة دورها في التشكيلة الأمنية الحالية – إلّا إذا حصل اتفاقٌ أمنيٌّ جديدٌ بين الولايات المتحدة والعراق – فإنّ الدراسة تناقش إمكانية إرساء مجموعة من إجراءات بناء الثقة لمساعدة العرب والأكراد على بناء الثقة وحلّ الخلافات على المستويين المحليّ والإقليميّ، وتفادي التحديات التي يمكن أن تؤدي إلى عدم الاستقرار، أو إلى انحراف الجهود الرامية إلى إيجاد حلولٍ سلميةٍ للتحديات السياسية الرئيسية في العراق عن مسارها. إنّ استمرار وجود القوات العسكرية الأمريكية – بوصفها طرفاً ثالثاً محايداً – في نطاق الحدود الداخلية المتنازَع عليها، هو الوسيلة الأضمن للحؤول دون تصاعد التوتر العربيّ–الكرديّ حتى مستوى العنف. وفي حال لم تطلب الحكومة العراقية وجوداً مستديماً للقوات الأمريكية بعد 31 كانون الأول، 2011، فقد يرغب المسؤولون الأمريكيون بإيجاد هيكليةٍ تسمح بانتشارٍ صغير الحجم ولكن منتظم، لهذه القوات في المنطقة.

من الصحيح أنّ التوترات الإقليمية هي – جزئياً – انعكاسٌ للصراعات العرقية (عرب، أكراد، تركمان) والدينية (سنّة وشيعة)، ولكنها أيضاً منقادةٌ للأجندات السياسية. وفي الواقع، خلُص بعض الرسميين الأمريكيين إلى أنّ السبب الذي يُرجّح أن يؤدي إلى نشوب صراعٍ مسلح سيكون مناورةً سياسيةً مدبّرةً لتغيير الوضع القائم، مثل قرارٍ قد تأخذه إحدى الجهتَين بنشر قواتٍ في مدينة كركوك، أو استخدام بغداد لقوات الأمن العراقية من أجل تخويف السكان الأكراد في منطقةٍ متنازَعٍ عليها، أو إعلانٌ من جهة الأكراد ببسط سلطتهم على المزيد من المناطق المتنازَع عليها (مترافقٌ مع نشر قواتهم الأمنية في تلك المنطقة).[6]

تسلط تقييمات المسؤولين الرسميين هذه الضوء على مفهومٍ مفاده أنّ احتمال وقوع صراعٍ عربيٍّ–كرديٍّ في شمال العراق يرتبط ارتباطاً مباشراً بفشل السياسيين العراقيين في حلّ المسائل الرئيسية المتعلقة بالفيدرالية، والوضع القانونيّ والسياسيّ للمناطق المتنازَع عليها، وتقسيم الميزانيات والموارد الطبيعية (لاسيما الهيدروكربونية). معظم النزاعات البارزة على المُلكية في مدينة كركوك الواقعة في الشمال، وغيرها من المناطق المتنازَع عليها، لن تُحَلّ حتى يتمّ التوصّل إلى حلٍّ للوضع السياسيّ لهذه المناطق، إذ إنّ قراراً يتعلق ببسط السلطة سيؤثّر على قرار العديد من الناس في ما إن كان من الآمن لهم أن يبقوا في تلك المناطق أو يغادروها أو يعودوا إليها. وبشكلٍ مشابه، سيكون من الصعب تفادي حصول نزاع حول السيطرة على الأراضي الغنية بالنفط، حتى يصل السياسيون المحليون إلى آليةٍ تحكم منْح العقود وتقسيم عائدات النفط. حتى الآلية الأمنية المشتركة (CSM) التي أُنشِئت بوساطةٍ

5 غومبرت (Gompert)، كيلي (Kelly)، وواتكنز (Watkins)، 2010b، ص. 2–3.

6 مقابلة أجرتها مؤسسة RAND مع أحد المسؤولين في القوات الأمريكية في العراق في 16 كانون الأول، 2010.

أمريكية، والتي تسمح لقوات الأمن العراقية و**البشمركة** بالعمل معاً في مناطق مختارة، ليست إلّا رتقاً مؤقتاً لفشل السياسيين الذريع في الوصول إلى اتفاقٍ على دور القوات الكردية، وما إذا كان ينبغي دمج هذه القوات في القوة العسكرية العراقية، وكيفية تحقيق ذلك.

من غير المرجّح بالتالي، أن تكون الجهود لاحتواء العنف العربيّ–الكرديّ مفيدةً على المدى الطويل، بما فيها إجراءات بناء الثقة، في غياب توافقٍ على المستوى الوطنيّ حول هذه النزاعات. والسؤال المحوريّ هو ما إذا كانت إجراءات بناء الثقة وسواها من المبادرات، قادرةً على الحيلولة دون وقوع العنف مدةً كافيةً من الزمن، تتيح للسياسيين مجالاً لحلّ القضايا الكبيرة الحجم. ليست إجراءات بناء الثقة في شمال العراق سوى إجراءات للمدى القصير، أمّا الحلول الطويلة الأمد فتجب صياغتها في بغداد على يد القادة العراقيين.

أسباب الصراع العربيّ ـ الكرديّ

إنّ المسائل التي تفرّق بين العرب والأكراد والتركمان، وسواهم من الأقليات في شمال العراق تعكس أكثر التحديات السياسية التي تواجهها الأمة تعقيداً واستعصاءً: الحدود الداخلية المتنازَع عليها (والتي ينبغي أن يتمّ التقرير بشأنها من أجل تحديد تخوم أراضي إقليم كوردستان)، وغياب الوضوح بشأن إدارة الموارد الهيدروكربونية في العراق، والحاجة إلى إيجاد التكامل في القوة العسكرية والشرطة العراقييَن ورفعهما إلى مستوى الاحتراف. على نطاقٍ محليّ، تمتدّ الخلافات العربية–الكردية إلى تقاسم السلطة على الهيئات الحاكمة، والتركيبة العرقية للشرطة المحلية، وإثبات الحقّ في الأراضي التي تمّ الاستيلاء عليها أو تركُها في الماضي، ونطاق سلطة أجهزة الأمن والاستخبارات الكردية ومسلكها، وإجراءات حماية حقوق الأقليات.

حدود حكومة إقليم كوردستان

نصَّ البند 58 من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية – الذي وُضِع عام 2004 ثم أُدرج في دستور 2005 اللاحق – على إعادة تعريف حدود العراق الإدارية والقُطرية، في سبيل معالجة مسألة تلاعب النظام السابق بحدود العراق الشمالية وتغييره المواصفات السكانية في المنطقة عن طريق الترحيل وإعادة التوطين القسريّ.[7] تعرّف هذه الوثائق حكومة إقليم كوردستان بأنها تتألف من محافظات دهوك وأربيل والسليمانية، إضافةً إلى الأقسام التي تسيطر عليها الأحزاب الكردية من محافظات كركوك وديالى ونينوى، منذ 19 آذار، 2003. (الحدود الداخلية التي تفصل هذه المناطق عن باقي العراق اصطُلح على تسميتها بِ "الخط الأخضر"). بعد وقتٍ قصيرٍ من اجتياح العراق، أرسل القادة الأكراد مقاتلي **البشمركة** عبر الخط الأخضر، من أجل السيطرة على أراضٍ إضافيةٍ تعيش فيها أعدادٌ كبيرةٌ من الأكراد؛ وما زال قادة حكومة إقليم كوردستان يطالبون بالمزيد من الأراضي التي يؤكّدون أنها – تاريخياً – أراضٍ كردية. (تبيّن الخريطة في الصفحة التي تلي حدود حكومة إقليم كوردستان التي حدّدها الدستور، والحدود الواقعية، والحدود المُعلَنَة.) لم تعترف بغداد بشرعية سيطرة الأمر الواقع التي يفرضها الأكراد على هذه المناطق المتنازَع عليها، ولم يتمَّ الاتفاق حتى الآن على مساحة الأراضي التي ستُضَمّ إلى إقليم كوردستان العراق.

الإحصاء السكانيّ ووضع كركوك

بعد نجاح الأكراد في الضغط نحو وضع قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ودستور 2005، طالبوا بإجراء إحصاءٍ للسكان يليه استفتاءٌ لتحديد وضع كركوك، لقناعتهم بأنّ هذين التدبيرَين سيقوّيان من حججهم لتوسيع حدود حكومة إقليم كوردستان بحيث تشمل كركوك إضافةً إلى مناطق أخرى. وبالرغم من أنّ المادة 140 من

[7] قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية (8 آذار، 2004)، البند 58. راجع أيضاً، دستور جمهورية العراق، 15 تشرين الأول، 2005، المادة 143.

الحدود الداخلية المتنازَع عليها في العراق



المصدر: خريطة لا تخضع للتصنيف الأمنيّ وفّرتها القوات الأمريكية
RAND *OP339-1.1*

الدستور اقتضت أن يكون الإحصاء السكانيّ والاستفتاء قد أجريا بتاريخ 31 كانون الأول، 2007، إلّا أنّ القادة السياسيين لم يتمكنوا من التوافق على كيفية تنفيذهما، ويعود ذلك جزئياً إلى أنّ الأحزاب العربية والتركمانية شككت في امتلاك الأكراد الذين استوطنوا في المنطقة منذ سقوط صدام حسين (وربما يكونون قد عادوا إلى تلك المناطق لأنهم كانوا مقيمين فيها من قبل) لحقّ الانتخاب، وخشيَت من أنّ مشاركتهم ستحرّف النتائج. بما أنّ الدستور لم يحدد ما الذي يحصل في حال عدم الوفاء بالموعد النهائي، اعتبر القادة العرب والتركمان أنّ الشرط الدستوريّ لإجراء الإحصاء السكانيّ والاستفتاء قد انقضت مدّته، بينما يصرّ الأكراد على أنّ صلاحية الشرط ما زالت سارية. هذا الوضع المشلول، الذي زادت من حدّته مسائل الفيدرالية والاستقلال الذاتيّ الإقليميّ – يسدّ الطريق أمام الجهود الساعية إلى إيجاد حلٍّ لوضع المناطق المتنازَع عليها. إنّ أيّ تسويةٍ سياسيةٍ ستتطلب من القادة العراقيين الوصول إلى توافقٍ حول إجراء الإحصاء السكانيّ و/أو الاستفتاء بشكلٍ ما، أو حذف هذا الإلزام، وسيتحتم عليهم بعد ذلك تعديل الدستور والتشريعات المتعلقة بهذا الأمر بما يتناسب مع المقام.

إنّ مدينة كركوك المتعددة العرقيات تاريخياً هي ذات أهميةٍ سياسيةٍ وعاطفيةٍ واقتصاديةٍ كبيرةٍ بالنسبة للمجموعات القاطنة فيها. ينظر الأكراد إلى هذه المدينة على أنها قطعةٌ أساسيةٌ من تاريخهم، ومركزاً لكوردستان

التي تتمتع بالحكم الذاتيّ (وربما لاحقاً، كوردستان المستقلة). إضافةً إلى ذلك، تستقر مدينة كركوك نفسها فوق أكبر حقلٍ نفطيٍّ في المنطقة، ما يجعل من هذه الأرض واحداً من المقوّمات المربحة للغاية.

إنّ استحواذ أيٍّ من الطرفين على هذه الأرض ستكون له تداعياتٌ سياسيةٌ هائلة، عدا العواقب الاقتصاديّة لهذا الأمر(أو قد تكون العواقب الاقتصادية هو ما سيرتِّب نتائج هائلة). إنّ سيطرة الأكراد على نفط كركوك قد تسهّل لهم عملية انفصال حكومة إقليم كوردستان، لأنّ العائدات التي ينتجها النفط ستجعل خيار استقلال كوردستان قابلاً للتطبيق. بشكلٍ مماثل، فإنّ سيطرة بغداد على كركوك (ونفطها) ستُبقي حكومة إقليم كوردستان مربوطة مالياً بالحكومة المركزية ومعتمدةً عليها، ما يرجّح بقاء إقليم كوردستان جزءاً من العراق الموحَّد.

الهيدروكربون

إنّ النزاع على الموارد الهيدروكربونية في شمال العراق هو أمرٌ ذو شِقَّين. أمّا الأول، فهو أنه من غير الواضح ما إذا كانت حقول النفط والغاز في المنطقة ستقع تحت سيطرة حكومة إقليم كوردستان أو الحكومة المركزية بما أنّ حدود حكومة إقليم كوردستان لم يتمّ التوافق عليها بعد. وأمّا الثاني، فهو أنّ بغداد وأربيل لم تتفقا حتى الآن على كيفية إدارة حقول النفط والغاز، أو على كيفية تقاسم العائدات التي تنتجها هذه الموارد. ومن غير المرجح أن تستفيد أيٌّ من الجهتين من الثروة النفطية في المنطقة حتى يتمّ الاتفاق على هذه المسائل. كذلك، ما من شركة نفطٍ دوليةٍ مهمةٍ على استعدادٍ للاستثمار في حقول النفط في كركوك، قبل التأكد من أنها تتفاوض مع الكيان صاحب السلطة الشرعية المعتَرَف بها، وقبل فهم الهيكلية التشريعية والتنظيمية والإدارية التي ستحكم استثماراتها[8]. إنّ العجز المتواصل للحكّام عن حلّ القضايا الفائقة الأهمية، المتعلقة بموارد الهيدروكربون كلّف كلاً من حكومة إقليم كوردستان والحكومة المركزية ثمناً غالياً. وبالرغم من ارتفاع صادرات النفط في السنين الأخيرة، فقد قدّرت المجموعة الدولية للأزمات (International Crisis Group) في أواخر العام 2008، أنّ عدم تصدير نفط شمال العراق بكمياتٍ كبيرةٍ سيتسبب بخسائر قدرها 3 مليارات و620 مليون دولار أمريكيّ للحكومة المركزية وحكومة إقليم كوردستان على التوالي[9].

يرى القادة في كلٍّ من بغداد وأربيل أنّ السيطرة على الأرض هي الوسيلة الأنجح لتأمين موقعٍ قويٍّ في المفاوضات المحتَمَلة حول موارد الهيدروكربون، فإنّ من يتحكم بجزءٍ من الأرض يتحكم كذلك بالموارد الطبيعية الواقعة تحتها. لكن، في هذه المنطقة التي تقطع فيها حقول النفط والغاز الحدود، فإنّ فرضيةً مثل هذه لا تستقيم. وفي الواقع، إنّ من شأن هذه الفرضية أن تسوق الوضع نحو المزيد من الصراعات إذا لم يتمكن الطرفان من الاتفاق على إدارة الحقول المشتركة.

إذا أمكن التفكيك بين قضيتَي الأرض والموارد الطبيعية، بحيث يكون بالإمكان توزيع الموارد بدون إدخال مسألة الأرض في الحسابات، فمن المرجح والحال هذه أن يقوم هذا الطرف أو ذاك بتنازلاتٍ بخصوص المطالبة بالأراضي بمقابل اتفاقٍ مُرضٍ على الموارد. (قد تشمل الحلول، على سبيل المثال، السيطرة على الموارد وإدارتها والوصول إليها: كلّ ذلك بدرجاتٍ متفقٍ عليها، وبغضّ النظر عما إذا كانت الأرض المتنازَع عليها قد ضُمَّت إلى حكومة إقليم كوردستان أو بقيت خاضعةً لسيطرة بغداد.) إنّ تنازلات من هذا النوع لن يقتصر أثرها على الجانب المالي للأمور، فإقرار قانونٍ متعلقٍ بموارد الهيدروكربون، موضحٍ لكيفية السيطرة على موارد النفط وتخصيص

---

[8] المجموعة الدولية للأزمات (International Crisis Group)، "النفط مقابل الأرض: نحو صفقةٍ كبيرةٍ حول العراق والأكراد" (*Oil for Soil: Toward a Grand Bargain on Iraq and the Kurds*)، Middle East Report، رقم 80، بروكسل، 28 تشرين الأول، 2008، ص. 25.

[9] المجموعة الدولية للأزمات (International Crisis Group)، 2008، ص. 25. الأرقام المذكورة بالدولار الأمريكيّ مبنيةٌ على مستويات إنتاج تبلغ 100 ألف برميلٍ في اليوم، بسعر 100 دولار أمريكيّ للبرميل. في الواقع، أصدرت وزارة النفط العراقية في آذار، 2011 تقريراً أعلنت فيه أنّ صادرات شمال العراق من النفط للشهر الذي سبق بلغت خمسة أضعاف هذا الرقم (494 ألف برميلٍ في اليوم)، بينما تراوحت الأسعار بين 97 دولار أمريكيّ و105 دولار أمريكيّ للبرميل. راجع أيضاً: "سجّل العراق أعلى صادراتٍ للنفط خلال شهر شباط الأخير ـ رسميّ" (Iraq Records Highest Oil Exports Last February – Official)، أوساط العراق، 2 آذار، 2011؛ وإدارة معلومات الطاقة الأمريكية (U.S. EIA)، "السعر الصافي الأسبوعيّ لمزيج 'عراق كركوك' عند ساحل الخليج الأمريكي (دولار للبرميل)" (Weekly Iraq Kirkuk Netback Price at U.S. Gulf [Dollars per Barrel])، تاريخ الإصدار: 13 نيسان، 2011.

عائداته، قد يضعف من الحوافز الاقتصادية الداعية إلى انتزاع الأراضي، وبالتالي، يخفف من فرص نشوب صراعٍ مسلحٍ في شمال العراق.

الهيكليات الأمنية

مما لا شكّ فيه أنّ التوتر بين العرب والأكراد تأجج بسبب وجود مؤسستَين أمنيتَين متقابلتَين، إحداهما كردية والأخرى عراقية. وسيظلّ سكان المناطق المتنازَع عليها ينظرون إلى كلٍّ من هاتَين القوتَين على أنها تقدّم مصلحة أبناء عرقها، حتى يتمّ الوصول إلى تحديدٍ واضحٍ لنطاق سيطرة هاتين المؤسستَين، أو حتى يتمّ دمج بعضهما أو كلّها في مؤسساتٍ وطنيةٍ حقيقية.

إنّ لكلٍّ من حكومة إقليم كوردستان والحزبَين الكرديَين – الاتحاد الوطنيّ الكوردستانيّ (PUK)، والحزب الديمقراطيّ الكوردستانيّ (KDP) – قوات عسكرية وقوات شرطة واستخبارات خاصة، ويشكّل دور هذه القوات في المناطق المتنازَع عليها محلّ خلاف. تدير حكومة إقليم كوردستان شرطةً شكّلها ويسيطر عليها الحزب الديمقراطيّ الكوردستانيّ، ويطلق عليها اسم "زِرِفاني" *(Zerevani)*. ويخضع جنود **البشمركة**، إسمياً، لسلطة حكومة إقليم كوردستان، أما في الواقع، فإنّ وحدات **البشمركة** ينقسم انتماؤها (والسيطرة عليها) بين الحزبَين: الاتحاد الوطنيّ الكوردستانيّ والحزب الديمقراطيّ الكوردستانيّ. كلٌّ من الحزبَين الكرديَّين الرئيسيَّين يملك جهاز استخباراتٍ خاصٍّ به، فاستخبارات الحزب الديمقراطيّ الكوردستانيّ هي "بَرَسْتِين" *(Parastin)*، واستخبارات الاتحاد الوطنيّ الكوردستانيّ هي "زَنِياري" *(Zaniyari)*، كما يملك كلٌّ من الحزبَين قوةً للأمن الداخليّ تُسَمّى "آسايِش" *(Asayesh)*[10].

اعترض السكان العرب والتركمان في المناطق المتنازَع عليها بشدةٍ على هذه الكيانات الكردية، وأكّدوا أنّ وجودها ليس إلّا مقدمةً لعملية استحواذٍ على الأرض يقوم بها الأكراد، كما يدّعون أنّ هذه القوات أساءت معاملة السكان العرب والتركمان عن طريق الاعتقالات الاعتباطية والمضايقات. وادّعى تقريرٌ حديثٌ صادرٌ عن المجموعة الدولية للأزمات أنّ "الآسايِش شكّلت لنفسها دوراً أمنيا مستقلاً في كركوك وغيرها، ولا تُحاسَبُ أمام أحدٍ سوى زعمائها السياسيين .... لا يوجد شكٌّ في أنّ الكثير من التوتر العرقيّ في كركوك يتركّز على ما يُعتَبَر ممارساتٍ عشوائيةٍ وتمييزيةٍ تقوم بها هذه القوة الأمنية غير النظامية"[11].

كاد وجود **البشمركة** في المناطق المتنازَع عليها خارج الخط الأخضر أن يؤدّيَ إلى وقوع العنف بين **البشمركة** والجيش العراقيّ، ففي أثناء عمليةٍ للجيش العراقيّ في آب 2008، استهدفت متمردين بقرب مدينة خناقين (تقع خارج الخط الأخضر، في محافظة ديالى)، أمَرَ قادة قوات الأمن العراقيّ **البشمركة** بالانسحاب، ولكنّ هؤلاء رفضوا[12]. تمّ تفادي المواجهة فقط لأنّ رئيس حكومة إقليم كوردستان، مسعود برزاني، ورئيس الوزراء العراقيّ نوري المالكي توصّلا إلى اتفاقٍ شخصيٍّ على سحب كِلا القوتَين من المدينة وإيكال المسألة الأمنية للشرطة المحلية[13]. وبشكلٍ مشابه،

---

[10] بريدٌ إلكترونيٌّ من مسؤولٍ في القوات الأمريكية في العراق (USF–I)، 26 نيسان، 2011. راجع أيضاً: المجموعة الدولية للأزمات (International Crisis Group)، "العراق والأكراد: مواجهة مخاوف الانسحاب" *(Iraq and the Kurds: Confronting Withdrawal Fears)*، Middle East Report رقم 103، بروكسل، 28 آذار، 2011، ص. 14، 24.

[11] المجموعة الدولية للأزمات (International Crisis Group)، 2011، ص. 20.

[12] "الجيش العراقي يُخلي مواقعه للبشمركة في المنطقة ..." (The Iraqi Army Vacates Its Positions in the Area to the Peshmerga...)، الحياة، 27 آب، 2008. أيضاً: "مجلس الأمن الوطنيّ يجتمع اليوم للبحث في أزمة خناقين... الجيش العراقيّ غادر خناقين فعلاً وانسحاب البشمركة كان رمزياً" (The National Security Council Meets Today to Discuss the Crisis of Khanaqain... The Iraqi Army Really Left Khanaqain Whereas the Withdrawal of the Peshmerga Was Symbolic)، الحياة، 6 أيلول، 2008.

[13] بيتر بارتو (Peter Bartu)، "التصارع مع وحدة أمّة: الحدود الداخلية المتنازَع عليها في العراق" (Wrestling with the Integrity of a Nation: The Disputed Internal Boundaries In Iraq)، إنترناشنل أفيرز *(International Affairs)*، مجلد 86، رقم 6، تشرين الثاني 2010، ص.1329 – 1343. أيضاً، غارث ستانسفيلد (Gareth Stansfield) ولِيام أندرسن (Liam Anderson)، "الأكراد في العراق: الصراع بين بغداد وأربيل" (Kurds in Iraq: The Struggle Between Baghdad and Erbil)، ميدل إيست بولسي *Middle East Policy*، مجلد 16، رقم 1، 2009، ص. 136–137؛ وبرايان كاتوليس (Brian Katulis)، "المواجهة في خناقين: المشاكل تختمر بين العرب والأكراد في ركنٍ متقلّبٍ من العراق" (Standoff in Khanaquin: Trouble Brews Between Arabs and Kurds in a Volatile Corner of Iraq)، مركز التطور الأمريكيّ (Center for American Progress)، الموقع الإلكترونيّ، 29 آب، 2008.

عندما حاولت وحداتٌ من الجيش العراقيّ عبور مدينة "مخمور" ذات الأغلبية الكردية في طريقها إلى الموصل في حزيران 2009، فأعاق الجنود الأكراد تقدّم هذه الوحدات خشية أن تكون نيّتها السيطرة على المدينة، وتمّ تلافي العنف فقط بسبب التدخّل الأمريكيّ[14]. وفي أواخر شباط 2011، وفي ردّ فعلٍ على تخطيطٍ "ليوم غضبٍ" عربيٍّ على غرار الاحتجاجات الحاصلة في الدول العربية الأخرى، نشر القادة الأكراد قوات **البشمركة** على أطراف كركوك، ولم تنسحب هذه القوات إلّا بعد شهر من ذلك، وتحت الضغط الأمريكيّ[15].

من شأن دمج **البشمركة** في الجيش العراقيّ بشكلٍ كامل أن يضمن الإنصاف في القوة العسكرية. وبالرغم من أنّ عدداً من عناصر **البشمركة** تَقرَّر دمجها بالفعل في قوات الأمن العراقية، فإنّ المسؤولين الأكراد مصممون على الإبقاء على بعضهم في ميليشيا إقليميةٍ مستقلة (وهو أمرٌ سمح به الدستور العراقيّ) لحماية الأكراد من أعمال عنفٍ قد تحدث في المستقبل، أو من التمييز ضدهم. حتى هذا التاريخ، اندمجت أربعة ألويةٍ من الحرس الإقليميّ – التي يبلغ عديدها 30 ألف مقاتلٍ من **البشمركة** – بالجيش العراقيّ. وبذلك، تكون ألوية الحرس الإقليميّ هذه قد استوفت شروط الأهلية لتلقّي المساعدة الأمريكيّة في التدريب والتجهيز، وتحصل من خلال الجيش العراقيّ على قدرات "أطلق النار، تحرّك، تواصَل، تحمَّل" التي توفرها الولايات المتحدة. لم يتمّ حتى الآن الوصول إلى اتفاقٍ حول دمج بقية أفراد **البشمركة** أو تسريحهم[16]، أو مدى الدعم الماليّ الذي تنوي بغداد تقديمه لقوةٍ مستقلةٍ في حكومة إقليم كوردستان[17].

إجراءات بناء الثقة المستمرة

الدوريات المشتركة وغيرها من إجراءات بناء الثقة المتعلقة بالأمن

في آب 2009، طلب المالكي وبرزاني من القوات الأمريكية تقييم جدوى إنشاء تشكيلةٍ أمنيةٍ مشتركةٍ بوسعها تقليل احتمال وقوع العنف بين العرب والأكراد، وتحسين الوضع الأمنيّ على طول الخط الأخضر، حيث يستغلّ المتمردون الفراغ الأمنيّ الذي تسبب به ضعف التعاون بين قوَّتَي الأمن العراقية والكردية[18]. بعد ذلك بأربعة أشهر، في كانون الأول 2009، وافق المالكي وبرزاني على تأسيس آليةٍ أمنيةٍ مشتركةٍ ثلاثية الأطراف – الأمريكيّ والعربيّ والكرديّ – تقوم بعملياتٍ مشتركةٍ في 12 منطقةً أمنيةً مشتركةً محددةً في محافظات نينوى وكركوك وديالى.

إضافةً إلى تعزيز أمن السكان، فإنّ الآلية الأمنية المشتركة تخلق عمليةً تتمكن من خلالها قوات الأمن العراقية

[14] أنتوني شديد (Anthony Shadid)، "يقول أحدهم 'القادة الأكراد ينذِرون بتوترٍ مع المالكي: الصراع العسكريّ محتمَل'" (Kurdish Leaders Warn of Strains with Maliki: Military Conflict a Possibility, One Says)، واشنطن بوست *(Washington Post)*، 17تموز، 2009. أيضاً، باتريك كوكبرن (Patrick Cockburn)، "تصاعد التوتر العربيّ–الكرديّ مع الانسحاب الأمريكيّ" (Arab–Kurd Tensions Rise as US Pulls Out)، نيوزيلند هيرالد *(New Zealand Herald)*، 12 آب، 2009.

[15] "الجبهة التركمانية العراقية تطالب قوات البشمركة الكردية بالانسحاب من كركوك" (Iraq's Turkoman Front Demands Kurdish Pesh–merga Forces' Withdrawal from Kirkuk)، أوساط العراق، 1 آذار، 2011. أيضاً، "تأجيل مظاهرة 'يوم الغضب العربيّ' في كركوك، كما قال أحد أعضاء المجلس في كركوك" (Kirkuk's "Arab Rage Day" Demonstration Postponed, Council Member in Kirkuk Says)، أوساط العراق، 28 آذار، 2011؛ ومراسَلةٌ مكتوبةٌ من جوست هيلترمان (Joost Hiltermann) من المجموعة الدولية للأزمات، 4 نيسان، 2011.

[16] في المجموع، نشرَ الحزبان الكرديان ما بين 250 ألفاً و350 ألفاً من **البشمركة**، ويشمل هذا العدد الثلاثين ألف جنديٍّ من لواء الحرس الإقليميّ الذين يُعتَزَم إدماجهم في الجيش العراقيّ. بريدٌ إلكترونيّ أرسله مسؤولٌ في القوات الأمريكية في العراق إلى أحد محللي مؤسسة RAND، 26 نيسان، 2011.

[17] إنّ 17 بالمئة من ميزانية الدولة العراقية مخصصةٌ لحكومة إقليم كوردستان. الحال الآن هو أنّ تمويل **البشمركة** يُقتَطَع من هذه المخصصات، ولكنّ بغداد وأربيل تناقشان مسألة ما إذا كانت الحكومة المركزية ستوفّر تمويلاً إضافياً لقوات الأمن التابعة لحكومة إقليم كوردستان. راجع: دنيس ب. شابمان (Dennis P. Chapman)، "القوات الأمنية التابعة لحكومة إقليم كوردستان" *(Security Forces of the Kurdistan Regional Government)*، ثكنة كارلايل (Carlisle Barracks)، بنسيلفانيا: الكلية الحربية التابعة للجيش الأمريكيّ (U.S. Army War College)، 2009، ص. 144. راجع أيضاً: المجموعة الدولية للأزمات (International Crisis Group)، 2011، ص. 24؛ و"مشروع ميزانية العراق للعام 2011 يعود إلى الحكومة من أجل تعديله على أثر الخلافات" (Iraq's 2011 Budget Bill Back to Government for Amendment Due to Disputes)، وكالة أنباء كوردستان *(Kurdistan News Agency)*، 29 كانون الأول، 2010.

[18] مقابلةٌ أجرتها مؤسسة RAND مع مسؤولٍ في القوات الأمريكية في العراق، بغداد، 16 كانون الأول، 2010؛ و"قياس الاستقرار والأمن في العراق: تقريرٌ قُدِّم إلى الكونغرس وفقاً لقانون الاعتمادات الإضافية لعام 2008 الخاص بوزارة الدفاع" (فقرة 9204، القانون العامّ 110–252)، آذار 2010a، ص. 34–35.

وقوات **البشمركة** من بناء الثقة على المستوى التطبيقيّ في أماكن كانت في ظروفٍ مغايرة، ستكون معاديةً لهذه القوات. وبما أنّ الآلية الأمنية المشتركة تحتّم وجود الشفافية والتعاون في العمليات، فإنّها بالتالي تخفّض من احتمالات وقوع العنف بين القوات الكردية والعراقية. وأدلى السفير الأمريكيّ في العراق، جيمس جيفري (James Jeffrey)، بشهادته في جلسةٍ للجنة العلاقات الخارجية في مجلس الشيوخ، أكّد فيها أنّ الآلية الأمنية المشتركة "ناجحةٌ بشكلٍ مذهل"، وأنها "أداةٌ ميدانيةٌ تكتيكيةٌ لمنع وقوع أعمال عنفٍ أو نزاعاتٍ محتَمَلة، أو، بصراحة، لمنع الشرر الذي يمكن أن يُشعل المواجهة"[19].

تشمل القوات المشتركة – التي تحمل شارة أسد نينوى الذهبيّ – تمثيلاً من قوات الأمن العراقية (الجيش العراقيّ والشرطة الفيدرالية)، و**البشمركة**، والولايات المتحدة[20]. وقد صُمّمت العمليات المشتركة التي تنفّذها هذه القوات بحيث يرى السكان المحليون أنّ العرب والأكراد يستطيعون المشاركة في قوة أمنٍ تعاونية، تعمل وفقاً لمبدأ سيادة القانون. إنّ تعاون القوات العراقية والكردية في العمليات والأمور الاعتيادية، مضافاً إليه تشاركهما في المقر، والحملة التي تصوّر "الأسود الذهبية" على أنهم وحدة النخبة، كلّها أمورٌ ساعدت على بناء هويةٍ موحَّدةٍ متماسكةٍ تسمو على الاختلاف العرقيّ[21].

منهجية العمل هذه تديرها مراكز التنسيق المشترك الموجودة في المحافظات، ومهمة هذه المراكز جمع الأطراف ببعضهم من أجل التخطيط لنشر القوات والقيام بالعمليات في المناطق المتنازَع عليها. أمّا الخلافات الحاصلة بخصوص العمليات ونشر القوات، والتي لا يُتَوَصَّلُ إلى حلها في مراكز التنسيق المشترك، فتُرفَع إلى جهازٍ أرفع رتبة، قد يكون مجموعة عملٍ متقدمة، أو هيئةً وزاريةً رفيعة المستوى[22].

القوات الأمريكية ممَثَّلةٌ في جميع مستويات الآلية الأمنية المشتركة. وتتلقى قوات الأمن العراقية والقوات الكردية تدريباً مطوّلاً من الجيش الأمريكي. تشارك القوات الأمريكية في الدوريات المشتركة وفي 22 حاجز تفتيشٍ مشترك، 11 في محافظة نينوى، و6 في محافظة كركوك، و5 في محافظة ديالى. يشرِف على مركز التنسيق المشترك في كل محافظة، عسكريٌّ أمريكيٌّ برتبة مقدّم، بينما يمثّل عسكريٌّ أمريكيٌّ برتبة كولونيل بلادَه في مجموعة العمل المتقدمة[23].

عبّرت وزارة الخارجية الأمريكية عن اهتمامها بتسهيل العمليات الثنائية، العربية–الكردية، عندما تنسحب القوات الأمريكية من العراق[24]؛ من الصحيح أنّ وزارة الخارجية الأمريكية يمكنها أن تلعب دوراً في مراكز التنسيق المشترك، إلّا أنّ وجود دبلوماسيين أمريكيين برفقة قوات الأمن العراقية والكردية، أثناء الدوريات المسلحة أو عند حواجز التفتيش – غير مناسبٍ على الإطلاق، لاسيما وأنّ خلافاتٍ قد تنشب حول العمليات والتكتيكات المتّبعة، ومن المرجح أن تؤدي هذه إلى العنف.

إنّ اندلاع العنف بين القوات العراقية والكردية، لاسيما بغياب القوات الأمريكية كحَكَمٍ ميدانيٍّ نزيه، هو احتمالٌ

---

[19] الكونغرس الأمريكيّ، الكونغرس الثاني عشَر بعد المئة، العراق: العبور الصعب إلى مهمةٍ مدنية، جلسة استماع أمام لجنة العلاقات الخارجية في مجلس الشيوخ، 1 شباط، 2011 (جواب السفير جيمس جيفري [James Jeffrey] على أسئلةٍ من رئيس اللجنة جون كيري [John Kerry]).

[20] مقابلةٌ أجرتها مؤسسة RAND مع مسؤولٍ في القوات الأمريكية في العراق، 16 كانون الأول، 2010. إنّ انخراط الجيش والشرطة التابعَين للحكومة المركزية وحكومة إقليم كوردستان يوحي بأنّ العديد من التنظيمات الأمنية العراقية والكردية يُرَجَّح أن تلعب دوراً في أمن المنطقة بعد انسحاب القوات الأمريكية. هذه التباينات في التركيب يمكن أن يكون لها وقعٌ أيضاً على الطريقة التي ينظر بها السكان المحليون إلى هذه القوات المشتركة؛ مثلاً، قد يعتبر السكان المحليون المنتمون إلى عرقٍ معيَّنٍ أنّ نشر قواتٍ عسكريةٍ ينتمي أفرادها إلى عرقٍ مغايرٍ هو إجراءٌ أكثر عداءً من نشر ضباط الشرطة. نشكر جوست هيلترمان (Joost Hiltermann) من المجموعة الدولية للأزمات (International Crisis Group) لإشارته إلى هذه الديناميكية الضمنية.

[21] جوابٌ على طلبٍ للمعلومات تقدمت به مؤسسة RAND، ووفّره أفرادٌ من العسكريين الأمريكيين التابعين لأحد مراكز التنسيق المشترك الإقليمية (CCC)، 15 كانون الأول، 2010؛ ومايكل هوفمان (Michael Hoffman)، "الجنود يحضّرون العراقيين والأكراد للعمل معاً" (Soldiers Prep Iraqis, Kurds to Work Together)، آرمي تايمز *Army Times*، 23 شباط، 2011.

[22] جوابٌ على طلبٍ للمعلومات، تقدمت به مؤسسة RAND ووفّره أفرادٌ من العسكريين الأمريكيين التابعين لأحد مراكز التنسيق المشترك الإقليمية، 15 كانون الأول، 2010.

[23] مقابلةٌ أجرتها مؤسسة RAND مع مسؤولٍ في القوات الأمريكية في العراق، بغداد، 16 كانون الأول، 2010.

[24] الكونغرس الأمريكيّ، 2011 (جواب السفير جيمس جيفري على أسئلةٍ طرحها رئيس اللجنة جون كيري).

حقيقيّ. وقد عبّرت وزارة الخارجية في تقريرٍ إلى الكونغرس أنه

> في الوقت الذي يبدو فيه أنّ الآليات الأمنية المشتركة في المناطق المتنازَع عليها قد خففت من احتمال وقوع صداماتٍ غير متعمَّدةٍ بين الجيش العراقيّ وقوات البشمركة... ففي مناطق عديدةٍ محاذيةٍ لحكومة إقليم كوردستان – مثل نينوى وكركوك وبحدٍّ أقل، ديالى – فإنّ درجة التوتر ما زالت مرتفعةً بين البشمركة وقوات الأمن العراقية. والعديد من هذه المناطق يحوي خليطاً عِرقياً وهو غنيٌّ بالموارد، وتحاول كلٌّ من حكومة إقليم كوردستان والحكومة العراقية فرض تفوقها الأمنيّ في غياب ترتيبٍ سياسيٍّ واضح. من غير المرجح، حالياً، أن يتسبّب الجيش العراقيّ أو البشمركة بمواجهةٍ عسكرية متعَمَّدة، فهما يفضّلان التفاوض من أجل الوصول إلى نتائج مقبولة. ومع هذا، بمغادرة القوات الأمريكية، قد تزداد فرص الحسابات الخاطئة أو الاستفزازات[25].

تسود بين القادة العسكريين الأمريكيين، من ضباط أركانٍ ومحللين يعالجون المسألة العربية – الكردية في العراق، قناعةٌ مفادها أنّ التشكيلة الأمنية المشتركة غير قابلةٍ للدوام بدون اشتراكٍ مستمرٍّ وفعّالٍ للقوات الأمريكية في العمليات. وفي غياب انخراطٍ أمريكيّ – وربما حتى مع وجود هذا الانخراط، بعد مضيّ وقتٍ كافٍ من الزمن – سينتهي الأمر بالمشاركين العرب والأكراد إلى التنازع والاقتتال، وسيؤدي ذلك بالآلية الأمنية إلى التآكل أو الانهيار. يقود نهج التفكير هذا إلى نتيجةٍ مفادها أنّ السياسيين إذا لم ينجحوا في التعاطي مع التحديات الاستراتيجية التي تزعزع الاستقرار في المنطقة – وحتى ذلك الحين – فإنّ الحاجة قائمةٌ لوجودٍ عسكريٍّ أمريكيٍّ في شمال العراق، من أجل منع حدوث انهيارٍ من النوع المذكور[26].

إجراءات بناء الثقة الموجّهة إلى المدنيين

حتى هذا التاريخ، قادت بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (UNAMI) عملية التفاوض حول معظم إجراءات بناء الثقة المتعلقة بالحدود الداخلية المتنازَع عليها، وعملية تطبيق هذه الإجراءات، ويشمل ذلك إجراءات بناء الثقة المرتبطة بالقوات العسكرية وبالأمور غير الأمنية. وفي حزيران 2008، قدمت بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (UNAMI) إلى كلٍّ من الحكومة العراقية وحكومة إقليم كوردستان وقادة الجماعات، تحليلاً أولياً للمسائل الكثيرة التي تفرّق بين المجتمعات في شمال العراق، كما قدمت توصياتٍ بإجراءات لبناء الثقة يمكن اعتمادها لرأب هذه الصدوع، وقُدّم التقرير النهائيّ في نيسان 2009[27]. صُمِّمَ هذا الجهد لكي "يدفع باتجاه بدء الحوار بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كوردستان"، عن طريق تقديم تحليلٍ يتناول 15 منطقةً متنازعاً عليها، ويوفّر أرضيةً للنقاش حول حلولٍ طويلة الأمد[28].

للأسف، لم تتبنَّ أيٌّ من الجهتَين تقرير بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (UNAMI). ونقلاً عن أنتوني كوردسمان (Anthony Cordesman) من مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية (Center for Strategic and International Studies) أنه قال: "يبدو أنّ الوقع العمليّ لمقاربة الأمم المتحدة كان إعطاء كلتا الجهتَين صورةً أدقّ بكثير عمّا يفرّقهما، بدون أن تتمكن هذه المقاربة من إقناع أيٍّ من هاتَين الجهتَين بوجود تسوياتٍ مقبولة، كما لم

---

[25] "قياس الاستقرار والأمن في العراق: تقريرٌ قُدِّمَ وفقاً لقانون الاعتمادات الإضافية لعام 2008 الخاص بوزارة الدفاع" (فقرة 9204، القانون العامّ 252–110) *Measuring Stability and Security in Iraq: Report to Congress in Accordance with the Department of Defense) (Supplemental Appropriations Act 2008 [Section 9204, Public Law 110-252]*

[26] مقابلةٌ أجرتها مؤسسة RAND مع مسؤولٍ في القوات الأمريكية في العراق، 21 كانون الأول، 2010. من المعقول أن يتمكن عسكريون من حلف شمال الأطلسيّ (الناتو) أو قوةٌ متعددة الجنسيات تابعةٌ للأمم المتحدة من الحلول محلّ القوات الأمريكية، لكنّ الولايات المتحدة تبقى مع هذا ـ كما ذكرنا في مكانٍ آخر من هذه الورقة – الطرف الثالث الوسيط الأكثر قبولاً لدى العرب والأكراد على حدٍّ سواء.

[27] مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، "تقرير الأمين العام عملاً بالفقرة 6 من القرار 1830 (2000)"، الوثيقة S/284/2009، 2 حزيران، 2009، ص. 3. تمّ إرسال تقارير بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (UNAMI) إلى الأطراف المتأثرة، ولكنها لم تصبح بعد متوفّرة للاطّلاع العامّ. أُخِذت الإشارات إلى إجراءات بناء الثقة التي تشرف عليها الأمم المتحدة من بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق. "مصفوفة بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق التي تتعلق بإجراءات بناء الثقة بخصوص الحدود الداخلية المتنازَع عليها"، عمّان، الأردن، 27 تموز، 2009؛ وهي مأخوذةٌ كذلك من التقارير ربع السنوية التي يقدّمها الأمين العامّ إلى مجلس الأمن، وتصف هذه التقارير التطورات الرئيسية في العراق، بما فيها نشاطات بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق، ونشاطات الممثل الخاص للأمين العامّ، وقد صدرت هذه التقارير سنة 2010، بالتحديد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، 2010a, b, c, d.

[28] بارتو (Bartu)، 2010، ص. 1341.

تتمكن من دفعهما باتجاه حلٍّ واحدٍ قابلٍ للتطبيق"[29]. وبالنتيجة، أنتجت إجراءات بناء الثقة التي رعتها الأمم المتحدة عدداً قليلاً من النتائج الملموسة. إضافةً إلى ذلك، بما أنّ إجراءات بناء الثقة هذه يُقصَد منها تسهيل النقاش حول القضايا الإقليمية الأوسع، فإنّ الآليات التي ستوجدها هذه الإجراءات لن تتمكن من منع تصاعد أزمةٍ وشيكةٍ بين قوات الأمن العراقية والكردية.

نقاط القوة والضعف في إجراءات بناء الثقة

إجراءات بناء الثقة، بحدّ ذاتها، ليست حلولاً دائمة، كما أنها ليست الوسيلة المناسبة لحلّ الخلافات الأكثر حساسيةً واستثارةً للعواطف في صراعٍ ما. أمّا الهدف الأساسيّ لإجراءات بناء الثقة، وبشكلٍ واضح، فهو الحفاظ على السلام والأمن في المدى القريب، وخلق جوٍّ أمنيٍّ ملائمٍ للمفاوضات السياسية، عن طريق إرساء آلياتٍ تعطّل نقاط الاشتعال المُحتملة وتمنع التصعيد، وتسرِّع في حلّ الصراعات أو تمنع تفاقمها. يمكن كذلك استخدام إجراءات بناء الثقة كآلياتٍ لإدارة النزاعات في المدى الطويل، عن طريق تسهيل تبادل المعلومات بانتظام، وتطبيق إجراءات التحقق، من أجل ضمان أن تَفِيَ كل جهةٍ بالتزاماتها[30].

تتمثّل أحد الأهداف الرئيسية لإجراءات بناء الثقة في بناء الثقة بين القادة السياسيين وعلى المستوى الشعبيّ، بحيث يسهل الوصول إلى حلولٍ عن طريق التفاوض. تعمل هذه الإجراءات على بناء الثقة والتقليل من خطر الصراع بِلفْت النظر إلى المصالح المشتركة، وتعزيز القدرة على توقّع الأمور، وزيادة الشفافية، وتقديم ضماناتٍ تتعلق بنوايا كلّ طرف، وإظهار حُسن النيّة[31]. وعلى وجه الإجمال، تعمل إجراءات بناء الثقة أفقياً (لبناء الروابط بين المجتمعات)، وعمودياً (لبناء الثقة بين الحكومات وشعوبها)[32]. أخيراً، تشكّل إجراءات بناء الثقة وسيلةً لجعل كل الأطراف مسؤولةً عن تحقيق النتائج وحفظ السلام.

وقد يكون أهمّ ما في إجراءات بناء الثقة أنها تُظهِر قيمة التسويات التي تمّ التوصل إليها عن طريق التفاوض، وذلك بأنها تنتج حلولاً للمشاكل الصغيرة الحجم التي يمكن فصلها عن الخلافات المستعصية التي تنبغي معالجتها على مستوى استراتيجيّ. تحقّق هذه الإجراءات تقدماً بخطواتٍ صغيرة، بدلاً من تناول المشاكل المستعصية، وفي هذه الأثناء، لا تتضمن تنازلاتٍ قد تضرّ بالمفاوضات المستقبلية على القضايا الأكبر حجماً[33].

---

[29] أنتوني هـ. كوردسمان (Anthony H. Cordesman)، "العوائق أمام المصالحة في العراق: التوتر بين السنّة والشيعة والأكراد، ودور القوى الخارجية" *(Barriers to Reconciliation in Iraq: Tensions Between Sunnis, Shi'ites, and Kurds, and the Role of External Powers)*، واشنطن، دي.سي.: مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية (Center for Strategic and International Studies)، 23 شباط، 2010، ص. 10. صرّح الأمين العامّ للأمم المتحدة في تقرير شهر تموز 2008 المُقدَّم إلى مجلس الأمن – بشكلٍ أكثر ديبلوماسية – أنّ "ردود الفعل على التحليل الأوليّ للبعثة، عكست الطبيعة الحساسة لهذه القضية" (مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، "تقرير الأمين العام عملاً بالفقرة 6 من القرار 1770 [2007]"، الوثيقة S/495/2008، 28 تموز، 2008، ص. 3).

[30] تقوم معاهدات الحدّ من الأسلحة في أغلب الأحيان بإرساء آلياتٍ معقّدةٍ لضمان الشفافية وللتثبّت من الأمور.

[31] يوهان يورغن هولست (Johan Jørgen Holst)، "إجراءات بناء الثقة: إطارٌ مفاهيمي" (Confidence-Building Measures: A Conceptual Framework)، سورفايفل *(Survival)*، مجلد 25، رقم 1، 1983، ص. 3.

[32] روث آلِن (Ruth Allen) وكريستِن غريفيث (Kristen Griffith)، "دروسٌ للنقلة التالية في كوسوفو: تجربة إحدى المنظمات الدولية غير الحكومية" *(Lessons for Kosovo's Next Transition: An International NGO's Experience)*، بورتلاند، أوريغون، فيلق الرحمة (Mercy Corps)، ورقة مناقشة رقم 1، شباط 2007.

[33] آرييل إي. ليفايت (Ariel E. Levite) و إميلي ب. لاندو (Emily B. Landau)، " إجراءات بناء الثقة والأمن في الشرق الأوسط" (Confidence and Security Building Measures in the Middle East)، دجورنل أوف ستراتيجيك ستاديز *(Journal of Strategic Studies)*، مجلد 20، رقم 1، 1997، ص. 146. ليفايت هو مسؤولٌ إسرائيليٌّ كبير ينتمي الآن إلى إحدى مؤسسات الفكر والرأي في واشنطن، وقد قال عن إجراءات بناء الثقة ما يلي:

> إنّ الطبيعة التراكمية لإجراءات بناء الثقة تسمح للخصماء بقبولها حتى عندما تكون الأرضية السياسية لتنفيذ إعادة هيكلةٍ أساسيةٍ للعلاقة بينهما ما تزال منعدمة. إنّ الطبيعة التطورية لهذه الإجراءات وتركيزها على النوايا يعني بدوره أنّ تبنّيها لا يقلّص الهامش الأمنيّ لأيٍّ من الطرفَين، كما أنها – على الأقل في الطور الأساسيّ – لا تتطلّب من أيٍّ من الطرفَين إجراء تعديلاتٍ عمليةٍ كبيرةٍ ومؤلمة (التعديلات العملية بمقابل التعديلات السيكولوجية). وبالتالي، إنّ تطبيق هذه الإجراءات لا يشترط رغبة الطرفَين ولا قدرتهما على إدخال تغييراتٍ عميقةٍ على عقائدهما الأمنية وتشكيلات القوة لديهما، أو نشر الجنود، إضافةً إلى أنها بالطبع، لا تقتضي القيام بتنازلاتٍ متبادلةٍ مؤلمة.

في بعض الحالات، تكون القيمة الرئيسية لإجراءات بناء الثقة ببساطة، توفير مكانٍ يتيح للأطراف المختلفة التعاطي في ما بينها، لا حلّ مشكلةٍ كبيرة. وفي حال احتدام صراعٍ ما، فإنّ قنوات التواصل التي توجدها إجراءات بناء الثقة قد تكون من أفضل الوسائل المتاحة لمنع التصعيد لكبح جماح التوتر، وقد تكون الوحيدة.

ويتحتّم على جميع الأطراف المعنية بإجراءات بناء الثقة أن تساهم ببعض الموارد لتمويل المبادرات المتَّفَق عليها وتطبيقها. لا تضمن هذه المساهمات، فحسب، أن يكون الجميع "منخرطين في اللعبة" وبالتالي، أن تكون لهم مصلحةٌ في نجاحها، ولكنها تضمن أيضاً أن لا تقوم جهةٌ فاعلةٌ واحدةٌ بالسيطرة على جهود إجراءات بناء الثقة عن طريق السيطرة على توجيه التمويل نحو مبادرةٍ دون أخرى، أو أن تتمكن هذه الجهة الفاعلة من استغلال هذه الجهود في سبيل تعزيز مصالحها الخاصة.

يختلف وضع شمال العراق، في أحد الوجوه الحرجة، عن العديد من الحالات التي أثمرت فيها إجراءات بناء الثقة: في العراق، تتشابك التجمعات السكانية ، والخدمات الأمنية وهيكليات الإدارة التابعة لكل طرف بشكل وثيق. في العادة (ولكن ليس دائماً)، تُستَخدَم إجراءات بناء الثقة لتخفيف حدة التوتر بين الأطراف المختلفة المتباعدة في الوجود المادّي، مثل الصين وتايوان، أو الهند وباكستان. أمّا اتفاقيات الحدّ من التسلح التي تضع العديد منها إجراءات لبناء الثقة من أجل تعزيز الشفافية والتحقق من التطبيق – تعقدها دولٌ سيادية تفصل بين قواها العسكرية حدودٌ دولية. إنّ إجراءات بناء الثقة الهادفة إلى تقوية التفاعل بين الأطراف المختلفة في نزاعٍ ما، مثل العناصر المتعددة الأطراف في عملية السلام في الشرق الأوسط، تعزّز التفاعل بين حكومات دولٍ سيادية، أو بين أفرادٍ يمثّلون المجتمعات المدنية في بلادهم. أمّا في شمال العراق، فخلافاً لِما ذُكِر، يزداد احتمال الصراع نتيجة تقارب الشعوب المعنية من بعضها إلى درجةٍ تجعل من أيّ قرارٍ يتعلق بالحكم أو بالموارد مؤثّراً على الجميع. وفي هذا السياق، قد تكون إجراءات بناء الثقة التي 'تفصل المجتمعات المعنيّة' عن بعضها، مفيدةً بنفس درجة إجراءات بناء الثقة التي تُحدِثُ تقارباً بين الأطراف المتنازعة، كإنشاء أنظمةٍ تربويةٍ متوازيةٍ توفّر التعليم بكلّ اللغات المستخدمة لدى المجتمعات المختلفة.

في سياقاتٍ أخرى، أوجدت إجراءات بناء الثقة عمليةً خطيةً تحلّ كلّ مشكلةٍ على حِدة؛ مثلاً، إجراءات بناء الثقة المتعلقة بالحدّ من الأسلحة كثيراً ما تتطلب التصريح عن مخازن الأسلحة، يلي ذلك تعطيل الأنظمة المعنيّة، ثم التحقق من التنفيذ. لكنّ الوضع القابل للاشتعال في شمال العراق، حيث يمكن أن ينشب صراعٌ مسلحٌ عند حصول تصادمٍ حول أيّ أمرٍ من الأمور – من تقاسم السلطة إلى النزاعات على المُلكية إلى تجاوزات الشرطة والحرّيات الدينية – هذا الوضع يدعو إلى إحلال إجراءات لبناء الثقة على جبهاتٍ متعددةٍ بصورةٍ متوازية، بدلاً من محاولة ترتيب الجهود ضمن أولويات.

إجراءات بناء الثقة الممكن تطبيقها مستقبلاً في شمال العراق

إجراءات بناء الثقة المرتبطة بالأمن

تهدف التشكيلة الأمنية المشتركة القائمة حالياً في محافظات نينوى وكركوك وديالى إلى تحقيق خمسة أهداف:

1. بناء الثقة بين قوات الأمن العراقية و**البشمركة** بما يقلّل من احتمال نشوب صراعٍ بين القوى.
2. زيادة التعاون بين قوات الأمن العراقية و**البشمركة** من أجل الحدّ من الفجوات والثغرات على طول الخط الأخضر، والتي يمكن أن تستغلّها المجموعات الإرهابية والمتمردة.
3. إيجاد آليةٍ للتحكيم في الخلافات المتعلقة بالعمليات ونشر القوات في المناطق الأمنية المشتركة، بما يقلّل من خطر اللجوء إلى استخدام القوة بسبب الخلافات التكتيكية.
4. طمأنة السكان المحليين بواسطة الدوريات المشتركة وحواجز التفتيش، إلى أنّ الأمن والمراقبة لا علاقة لهما لا بالعرق ولا بالمذهب.
5. تمكين الولايات المتحدة من الوصول إلى المناطق الأمنية المشتركة وتوفير قابلية الرؤية لها في تلك المناطق،

بحيث تتمكن من إطلاق إنذارٍ مبكرٍ بقرب صراعٍ عربيٍّ–كرديّ، وتمكّن بذلك كبار القادة العسكريين والمدنيين من نزع فتيل الأزمة قبل حصول صراعٍ مسلح.

يمكن اعتماد عددٍ من الآليات لتحقيق هذه الأهداف. يقتضي بناء الثقة بين قوات الأمن العراقية و**البشمركة** أولاً، وقبل كل شيء، التفاعل بين الطرفين على المستوى التكتيكيّ. ومنذ كانون الأول 2009، تضمّن هذا النوع من الآليات – وكانت على شكل مراكز تنسيقٍ مشترك – حضوراً أمريكياً. ويقضي الوضع المثاليّ أن تتمكن التشكيلة الأمنية المشتركة، بنهاية عام 2011، من تحصيل درجةٍ كافيةٍ من الثقة بها والاعتماد عليها من حيث محافظة الأطراف على هذا الترتيب، وربما حتى توسعته – دونما حاجةٍ إلى قيام القوات الأمريكية بدور المُحَكِّم الميدانيّ بشكلٍ مباشر. ولكنّ هذا الخيار قد لا يكون قابلاً للحياة نظراً لأنّ التشكيلة الأمنية ستكون قد عملت لعامَين فقط عند انقضاء مدة الاتفاقية الأمنية.

قد تتمثّل المقاربة البديلة بتحويل دور الوسيط الذي تقوم به القوات الأمريكية في العراق إلى طرفٍ آخر، مثل الأمم المتحدة أو حلف شمال الأطلسيّ (الناتو)، مع أنّ هذه الخيارات ترافقها عيوبٌ كبيرة. من المرجح أن ترفض الحكومة العراقية قوةً من الأمم المتحدة لأنها ترى في هذا الأمر خرقاً لسيادتها، كما أنّ الكثير من العراقيين يملكون رأياً سيئاً بالأمم المتحدة بسبب برنامج النفط مقابل الغذاء الذي كان مُعتَمَداً في عهد صدّام. إضافةً إلى ذلك، لن يُنظَرَ إلى قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة أو إلى قوةٍ تابعةٍ لحلف شمال الأطلسيّ (الناتو) على أنها تملك الإرادة والقدرة على منع استخدام القوة. وحتى لو وافقت الحكومة المركزية وحكومة إقليم كوردستان على بعثةٍ من الأمم المتحدة أو حلف شمال الأطلسيّ (الناتو)، فسيتحتم على القوات الأمريكية فيها أن تلعب الدور الرئيسيّ، إذ لن يقبل الطرفان بقوةٍ عسكريةٍ غير القوة الأمريكية، للقيام بدور الطرف الثالث المحايد[34].

ثمة خيارٌ أكثر قابليةً للتطبيق، وهو مجيء بعثةٍ متعددة الجنسيات تقودها الولايات المتحدة، على غرار القوة المتعددة الجنسيات والمراقبين التابعين لها في سيناء (Multinational Force and Observers [MFO]). إنّ وجود دورٍ قويٍّ للولايات المتحدة سيهدّئ شعور الأكراد بالتهديد، بينما يزوّد تشكيلُ قوةٍ متعددة الجنسيات الحكومةَ العراقية بالغطاء السياسيّ لاستمرار وجود القوات الأمريكية بعد عام 2011.

بوسع الولايات المتحدة أيضاً تلطيف المخاوف الكردية من عدوانٍ عراقيٍّ، عن طريق ربط المبيعات العسكرية الأجنبية (FMS) المستقبلية للعراق، لاسيما مبيعات الأنظمة المتطورة، مثل المروحيات الهجومية والطائرات المقاتلة التي من شأنها تغيير ميزان القوة بين **البشمركة** وقوات الأمن العراقية – بالتزامٍ عراقيٍّ واضحٍ بالامتناع عن استخدام هذه التجهيزات لحلّ الخلافات الداخلية[35]. (إذا لم توضع آليةٌ لضمان الانصياع العراقيّ، فإنّ تعهداً من هذا النوع من غير المرجح أن يسكّن مخاوف حكومة إقليم كوردستان من أنّ زيادة قدرة قوات الأمن العراقية تمثّل تهديداً.) إنّ مبيعات الأسلحة الأمريكية للعراق، والتي تُقَدَّر بملياري دولار أمريكيّ سنوياً[36]، ستكون وسيلةً مهمةً للتأثير بيَد الولايات المتحدة في سبيل الدفع بمصالحها، بما في ذلك كسر حدّة الصراع العربيّ–الكرديّ المحتمل[37].

تملك إجراءات بناء الثقة المستخدمة بين القوات الكردية والعراقية القدرة على تخفيف احتمالات حدوث صراع، في

---

[34] مقابلةٌ أجرتها مؤسسة RAND مع مسؤولٍ في القوات الأمريكية في العراق، بغداد، 16 كانون الأول، 2010.

[35] وولتر ل. بيري (Walter L. Perry)، ستيوارت إي. جونسون (Stewart E. Johnson)، كيث كرين (Keith Crane)، ديفيد س. غومبرت (David C. Gompert)، جون غوردون IV (John Gordon IV)، روبرت إي. هنتر (Robert E. Hunter)، داليا داسّا كاي (Dalia Dassa Kaye)، ترِنس ك. كيلي (Terrence K. Kelly)، إريك بلتز (Eric Peltz)، وهَوارد ج. شاتز (Howard J. Shatz)، "الانسحاب من العراق: الجداول الزمنية البديلة، المخاطر المرافقة، والاستراتيجيات المهدّئة" *(Withdrawing from Iraq: Alternative Schedules, Associated Risks, and Mitigating Strategies)*، سانتا مونيكا، كاليفورنيا، مؤسسة MG-882-OSD ،RAND، 2009، ص. 105.

[36] ذُكِر رقم 2 مليار دولار أمريكيّ في 11 أيار، 2010، أثناء مقابلةٍ مع مسؤولٍ في وكالة التعاون الأمنيّ الدفاعيّ (Defense Security Cooperation Agency)، مطّلعٍ على الملف العراقيّ.

[37] لا بد من الاعتراف بأنّ التزام الحكومة العراقية بالامتناع عن استخدام أنظمة الأسلحة الأمريكية الصنع ضد الأكراد أو غيرهم من المدنيين ليست كافيةً لتوفير الأمان، إذ تستطيع الحكومة المركزية شراء أسلحةٍ متطورةٍ من دولٍ أخرى لا تفرض مثل هذه الشروط. إنّ القرار بتحصيل التزامٍ من هذا النوع ينبغي أن يحقق توازناً دقيقاً بين فرض الشروط التي تسكّن المخاوف الكردية، بدون أن تدفع حكومة العراق إلى البحث عن جهات مزوِّدةٍ بديلة.

نفس الوقت الذي تحفظ فيه الأمن في المناطق المتنازَع عليها. هذا الأمر مهمٌ بشكلٍ خاصٍ لأنّ المجموعات المتمردة سبق ونفّذت تفجيراتٍ على نطاقٍ واسع في هذه المناطق، في محاولةٍ واضحة لإذكاء الصراع العرقيّ والمذهبيّ. إنّ إنشاء منطقةٍ مجرّدةٍ من السلاح، أو منطقةٍ عازلةٍ بين الأطراف – سواءٌ على امتداد الخط الأخضر، أو عند خط السيطرة الحاليّ الواقعيّ، أو في أيّ موقعٍ آخر، يجب أن يكون حصراً، الملاذ الأخير، لأنّ انعدام وجودٍ أمنيٍّ في فجوةٍ أو ثغرةٍ مثل هذه يمكن أن تستغله المجموعات المتمردة (كما حصل في السابق).

تحاول التشكيلة الأمنية الحالية طمأنة السكان المحليين إلى أنّ عملية المراقبة من خلال إنشاء حواجز تفتيشٍ ودورياتٍ مشتركةٍ تدعمها إدارةٌ وسيطرةٌ مشتركة – ليست محكومةً بالاعتبارات الطائفية. نظرياً، إذا عبَر عراقيٌّ إحدى نقاط التفتيش هذه، فإنه سيطمئنّ لوجود عسكريين عراقيين وأكراد، وكذلك الحال بالنسبة للجنود الأمريكيين. إنّ الحاجة لعملياتٍ مشتركةٍ مثل هذه هي انعكاسٌ لواقعٍ هو أنّ القوات العراقية في شمال البلاد تتكون بأغلبيتها من الشيعة العرب، وهؤلاء لا يعكسون التنوع العرقيّ والمذهبيّ الموجود بين السكان المحليين. من الصحيح أنّ التشكيلة الأمنية الثلاثية الأطراف، المعَدَّة للتعويض عن غياب التنوع في قوات الأمن العراقية، تُعتبَر إحدى إجراءات بناء الثقة الفعالة في المدى القصير، إلّا أنها توهن عملية إنشاء قوةٍ عسكريةٍ وطنيةٍ في المدى الطويل، تكون ممثّلة للتنوع العرقيّ والمذهبيّ في العراق.

أمّا في ما يتعلق باحتمال الإنذار المبكر بقرب حصول صراعٍ عربيٍّ–كرديّ، فلا بديل عن الإحاطة بالأوضاع التي تُكتسَب من وجودٍ أمريكيٍّ على الأرض في المناطق المتنازَع عليها. وإذا لم يستمرّ الترتيب الحاليّ بعد عام 2011، سيكون لزاماً على الحكومة الأمريكية أن تقيّم إلى أيّ درجةٍ يمكنها تخفيف خسارة هذه القدرة على الوصول، من خلال المعلومات الاستخباراتية والمراقبة وقدرات الاستطلاع، والتمثيل الديبلوماسيّ، والتناوب المؤقت للموظفين الأمريكيين في مراكز التنسيق المشترك.

إجراءات بناء الثقة الموجهة للمدنيين

يجب أن تدعم الولايات المتحدة استمرار إجراءات بناء الثقة التي تشرف عليها الأمم المتحدة، بمقدار ما تُظهِره هذه الإجراءات من قدرةٍ على تعزيز التواصل بين المجتمعات وحلّ الخلافات المحلية. لكن، مع تحضير الولايات المتحدة لخفض عديد قواتها، يجب عليها أن تنشئ آلياتٍ إضافيةٍ تستكمل الجهود الحالية للتعاطي مع القضايا المحلية. ينبغي إدخال بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (UNAMI) في هذه الآليات عندما يصبح الوقت مناسباً.

كما سبق وذُكر، لا تستطيع إجراءات بناء الثقة على المستوى المحليّ، ولا غيرها من المبادرات التي تستهدف المستويات الشعبية، أن تحلّ الجدالات الدستورية والسياسية في العراق من القاعدة إلى الأعلى؛ عوضاً عن ذلك، يجب أن تسعى هذه الإجراءات إلى تشجيع جوٍّ من التعاون والثقة بين المجتمعات، وتوفير المكاسب لكل السكان، والإثبات لكل العراقيين، أنّ النقاش والتسوية بوسعهما أن يقودا إلى نتائج إيجابية. بهذه الطريقة، وكما أكدت وزارة الدفاع في تقريرٍ نصف – سنويٍّ إلى الكونغرس: "إنّ المقاربات التي تبدأ بالمستويات الأدنى بوسعها تقليل خطر الصدامات في المدى القصير، في الوقت الذي تؤسس فيه لظروفٍ تؤدي إلى تحقيق إنجازاتٍ في المستقبل"[38].

إنما، من أجل أن تحظى بفرصةٍ للنجاح، يجب على هذه المقاربات أن:

- تسمحَ بحصول مشاركةٍ محليةٍ كافيةٍ لتفادي أن تتلاعب المصالح السياسية الأوسع بالجهات الفاعلة المحلية
- تعملَ على حصول تطورٍ سريعٍ وملموسٍ في القضايا المحلية، من أجل بناء الدعم لإجراءات بناء الثقة، ولإثبات أنّ التعاون يمكنه أن يؤدي إلى نتائج إيجابية
- تحولَ دون أن يظهر الأمر وكأنّ مبادرةً ما قد أحرزت "نصراً" لأيٍّ من الأطراف، وإن لم يكن ذلك ممكناً، فيكون الحلّ بإعطاء كل طرفٍ شيئاً بإمكانه احتسابه على أنه انتصار، بحيث تتوازن النتائج

---

[38] "قياس الاستقرار والأمن في العراق" *(Measuring Stability and Security in Iraq)*، 2010b، ص. 5.

- تجعلَ المسؤولية مشتركةً في الحرص على إحراز تقدّم، ويمكن أن يكون ذلك عن طريق توزيع المسؤوليات على ممثلي كلّ مجتمع، والطلب منهم أن يقدّموا تقريراً علنياً عن التقدم الذي أحرزوه
- تحرص على استمرار المشاركة في إجراءات بناء الثقة المعمول بها، إذ إنّ انسحاب طرفٍ ما من مبادرةٍ واحدة قد يتسبب بما يسمّى تأثير الدومينو، ويؤدي إلى تضييع التقدّم المحرز في مناطق أخرى.

يمكن تصميم مجموعةٍ من إجراءات بناء الثقة الخاصة ببلدية كركوك، بما لا يضرّ بالحلول الطويلة الأمد المتعلقة بوضع المدينة وسكانها. إنّ تطبيق إجراءات لبناء الثقة على المستوى المحليّ ترتبط بالعلاقات المتبادلة بين المجتمعات أو الإدارة البلدية، بوسعه تزويد قادة هذه المجتمعات بالوقت اللازم لتخفيف حدّة التوتر العرقيّ/ المذهبيّ، ما يسهّل الوصول إلى تسويةٍ في المستقبل. لكنّ نزع مسألة وضع كركوك عن الطاولة ببساطة، من المرجح أن يؤديَ فقط إلى مضيّ كلّ طرفٍ في محاولة كسب موقعٍ أفضل، إذ إنّ قراراً بتأخير حلّ وضع هذه المدينة سيسمح لكلّ جهةٍ بتأسيس "واقعٍ جديدٍ على الأرض" – ربما يكون ديمغرافياً أو عسكرياً أو سياسياً أو اقتصادياً – مع النتائج المترتبة على ذلك والتي ينبغي أخذها بالاعتبار. إن أرجحية ديناميكيةٍ من هذا النوع تُظهِر بطلان الحجة القائلة بتأجيل البتّ بشأن كركوك، وتحويل مسألتها إلى ما يسمّى "الوضع الأخير"، التي يُصار إلى حلها على المستوى الوطنيّ[39].

يمكن أن تتضمّن إجراءات بناء الثقة عدداً من المبادرات التي سيجري الحديث عنها في ما يلي، والتي لم يتمّ تناولها بشكلٍ كاملٍ في المحادثات التي تقودها الأمم المتحدة. هذه الجهود الموجَّهة إلى المدنيين هي في معظمها التزاماتٌ للمدى الطويل، خلافاً لمعظم إجراءات بناء الثقة المتعلقة بالأمن، إذ إنّ بناء الثقة بين مجتمعاتٍ بينها عداء، وتغيير الطريقة التي تدير الحكومة بها أعمالها، وإعادة توطين كلّ الذين أُكرِهوا على مغادرة بيوتهم، جميعها أمورٌ تحتاج إلى الوقت. ومع هذا، يكمن جزءٌ من قيمة هذه الإجراءات في إمكانية تحقيقها نجاحاً فورياً سيقوّي الدعم الشعبيّ للاستمرار بالعمل بها.

إنشاء مؤسساتٍ محليةٍ تتقاسم المجتمعات فيها السلطة. أوجد الدستور العراقيّ (وإن بشكلٍ غير كامل) الذي وُضِع عام 2005 مجموعةً من آليات تقاسم السلطة بين المجموعات العرقية والكتل الإقليمية. صُمّمت الأحكام التي تمنح السلطات للأقاليم والمحافظات، وتضمن حقوق الأقليات، وتقسّم المسؤوليات على مجموعةٍ من الكيانات التنفيذية والتشريعية (بما فيها مجلسٌ رئاسيٌّ مكوّنٌ من ثلاثة أعضاء) صُمّمت بحيث تُمنَح كلّ مجموعةٍ ذات مصلحةٍ صوتاً في العملية السياسية ونصيباً في المؤسسات الحكومية الجديدة. أضف إلى ذلك أنّ قادة العراق، بإنشائهم مؤسساتٍ لحلّ الخلافات، التزموا بمتابعة التفاعل بعضهم مع بعض في سياق هذه المؤسسات؛ هذه التفاعلات تتطلب (ونأمل أنها أيضاً تنمّي) درجةً من درجات الثقة والتعاون.

سيسمح إنشاء مؤسساتٍ يحصل فيها تقاسمٌ للسلطة على المستوى المحليّ، بمنح كلِ مجتمعٍ دوراً في الشؤون المحلية، وسيعزز التعاون والثقة. هذه الكيانات التي قد تكون مُعَيَّنةً أو مُنتَخَبَة، بإمكانها توَلّي سلطة الأمور المحلية أو البلدية الصرفة، إذ يمكن التعاطي مع هذه القضايا من غير إضرارٍ بالمناقشات المستقبلية على المواضيع الخِلافية (والمسَيَّسَة إلى درجةٍ عالية)، مثل الفيدرالية أو الوضع القانونيّ للمنطقة[40]. إنّ التعاون في أمورٍ مثل جمع النفايات، والرخص التجارية، وتقسيم المناطق، والمَرافق الترفيهية، وغيرها من الأمور المتعلقة بالحكم المحليّ – والتي لا صلة

[39] يجدر التذكُّر أنه عندما تعذّر الوصول إلى اتفاقٍ على وضع كوسوفو، شرعت منظمة الأمم المتحدة بإنشاء مؤسساتٍ تعمل عمل الدولة، وطُلِبَ منها أن تقوم بالأعباء اليومية للحكم على الرغم من أنّ صربيا وروسيا لم تكونا قد وافقتا بعد على استقلال كوسوفو. مع أنّ هذه المؤسسات تعاملت مع تحديات الإدارة والحكم القصيرة الأمد، إلا أنّ غياب دعمٍ يحظى بالإجماع للحلول التي تأتي بها الأمم المتحدة ساهم في إطالة فترة عدم الاستقرار، والحاجة لوجودٍ دوليٍّ طويل الأمد في كوسوفو.

[40] لتسليط الضوء على نقطةٍ هي أنّ النشاطات التي تُنَفَّذ على المستوى المحليّ يمكن فصلها عن القضايا الإقليمية أو الوطنية التي تكون درجة الخلاف فيها أشدّ، نصّت "المبادئ التوجيهية" التي تحكم تصرّف الآلية الأمنية المشتركة الثلاثية الأطراف، على أنّ الشرطة المحلية في المناطق الأمنية المشتركة يمكنها الاستمرار في مزاولة مهماتها الاعتيادية بدون استشارة مركز التنسيق المشترك في المنطقة. وبإعطاء الشرطة المحلية هذه الاستقلاليةٍ، فصل القادة العراقيون وقادة حكومة إقليم كوردستان الجوانب الروتينية لعمل الشرطة، عن القضية الأكثر خلافيةً وهي إذا ما كانت المنطقة المعنيّة واقعةً تحت الولاية الأمنية لبغداد أو أربيل. (تمّ الحصول على المعلومات عن المبادئ التوجيهية للآليات الأمنية المشتركة عن طريق مقابلةٍ أجرتها مؤسسة RAND مع مسؤولٍ في القوات الأمريكية في العراق، بغداد، 16 كانون الأول، 2010).

بينها وبين العرقيّة أو القضايا السياسية الوطنية ذات النتائج الحساسة – بإمكانه توفير آليةٍ تُحَلّ من خلالها الخلافات بين المجتمعات[41].

من شأن تقاسمٍ للسلطة السياسية من هذا النوع تسهيل التفاعل الإيجابيّ على مستوياتٍ أخرى من الحكم، يمكن أن يقوم على نجاح السلطات المحلية، ومأسسة التعاون بين المجتمعات بدرجةٍ أكبر. وقد كتب الاختصاصيان في العلوم السياسية كارولين هارتزل (Caroline Hartzell) وماثيو هودي (Matthew Hoddie) ما يلي: "يبدو أنّ الاستقرار الطويل الأمد يعتمد على أن تتعلّم الجماعات التعامل في ما بينها، وربما يعتمد حتى على إنشاء قواعد جديدةٍ لإدارة النزاعات على أرضية التفاعلات المتبادلة بين هذه الجماعات"[42].

تعزيز مجتمعٍ مدنيٍّ تتلاقى فيه المجتمعات المتفرقة. يجب أن تشجع إجراءات بناء الثقة على التفاعل المتبادل في عدة مستوياتٍ من المجتمع، فإضافةً إلى تعزيز الثقة والتعاون، تحُول جهودٌ من هذا النوع دون انفصال السكان وتركُّزِهم في جيوبٍ أكثر تجانساً، وهو أمرٌ قد يؤدي (ربما حرفياً) إلى خلق ذهنيةٍ اتّقائيةٍ تحصينيةٍ داخل كلّ جماعة. بإمكان إجراءات بناء الثقة هذه أن تتضمن ما يلي:

- تنظيم مناسباتٍ ثقافيةٍ تشتمل على أكاديميين وقادةٍ دينيين وفنانين وسواهم، من أعراقٍ مختلفة
- إنشاء اتحاداتٍ تجاريةٍ محليةٍ يمكنها أن تجتذب رجال الأعمال المنتمين إلى أعراقٍ مختلفة، ممّن يتشاركون في الاهتمامات والشؤون التجارية
- تنظيم نقاشاتٍ تشمل محررين من وسائل الإعلام الإقليمية، ممن يتعهدون بالامتناع عن استخدام الخطاب التأجيجيّ في تقاريرهم
- تشكيل مجموعاتٍ شبابيةٍ تتألف من أعراقٍ متعددة، وتجمع شباناً من جميع الخلفيات لممارسة نشاطاتٍ ذات اهتمامٍ مشترك.

التعاطي مع مسألة النزوح على المستوى الإنسانيّ. على المستوى الإنسانيّ، ثمة الكثير من الأمور التي يمكن لأبناء مجتمعات شمال العراق تقديمها للتخفيف من آلام أمثالهم من العراقيين الآخرين، بدون التنازل عن مواقفهم حيال الأرض والمُلكية، أو حيال حقّ الأشخاص النازحين في العودة إلى أماكن إقامتهم السابقة. بإمكان الولايات المتحدة أن تستمر في تطوير إجراءات بناء الثقة التي تهدف إلى تشجيع القادة المحليين على:

- الالتزام بممارسة عدم التمييز في عملية تسجيل الأشخاص النازحين داخلياً
- الموافقة على إنشاء منهجيةٍ أكثر فعاليةً للنظر في المطالبات المتعلقة بالممتلكات
- تحديد المعايير للمطالبة بالمساكن في كركوك وسواها من المناطق المتنازع عليها، تأخذ بعين الاعتبار الوضع الحاليَ ودعاوى الملكية التاريخية.

وضع حلولٍ مؤقتةٍ للتنقيب عن النفط ولعائداته. إنّ القضايا المتعلقة بالسيادة على الأراضي الغنية بالنفط وتقسيم عائداته تستدعي حلاً على المستوى الوطنيّ، بما أنّ السؤال عمّن يسيطر على موارد العراق الطبيعية ويديرها هو جزءٌ لا يتجزأ من الجدل حول الفيدرالية. ولكنّ قادة الحكومة المركزية وقادة حكومة إقليم كوردستان، في غضون ذلك، متلهفون لاستثمار هذه الموارد وكسب عائداتٍ هم بأمسّ الحاجة إليها. كلتا الحكومتان أجرت عقوداً مع شركات

---

[41] في المناطق التي يكون فيها السكان موزّعين على جيوبٍ عرقيةٍ شديدة التجانس، سيكون التعامل حتى مع هذه الأمور بمعزلٍ عن العرق أكثر صعوبة؛ في مناطق كهذه، على سبيل المثال، إنّ قانوناً لتقسيم المناطق يسمح بإنشاء نوعٍ معيّنٍ من الأعمال التجارية في حيٍّ ما، سيؤثّر (للأفضل أو للأسوأ) على العرق الوحيد المقيم هناك.

[42] كارولين هارتزل (Caroline Hartzell) وماثيو هودي (Matthew Hoddie)، "مأسسة السلام: تقاسم السلطة وإدارة الصراعات ما بعد الحرب الأهلية" (Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post–Civil War Conflict Management)، أمريكان جورنال أوف بوليتكل ساينس *(American Journal of Political Science)*، مجلد 47، رقم 2، ص. 320.

نفطٍ متعددة الجنسيات، ولكنّ الاستثمار التجاريّ العالي المستوى يعوقه غياب الوضوح حول سلطة كلٍّ من حكومة إقليم كوردستان والحكومة المركزية.

بإمكان الولايات المتحدة تسهيل النقاش الذي يُقصَد منه الوصول إلى اتفاقٍ مؤقتٍ على موارد النفط، دون التعاطي مع قضايا السيادة والسيطرة التي تتطلب حلولاً بعيدة الأمد. ويمكن تأسيس منتدى لموارد الطاقة، تتلاقى فيه المجتمعات المختلفة لتطوير آلياتٍ لإدارة عملية إصدار العقود، وتقسيم العائدات، وإدارة الموارد حتى يتمّ التوصل إلى حلٍّ أشمل. إنّ اتفاقاً مرحلياً من هذا النوع، إذا اعتبرته الأطراف جميعها ناجحاً، يمكنه أن يشكّل أرضيةً للتفاوض لاحقاً على حلٍ للمدى الطويل.

حماية حقوق الأقليات. يجب أن تسعى الولايات المتحدة لإحلال إجراءاتٍ لبناء الثقة يكون من شأنها إشعار الأقليات بأنها آمنةٌ وتتمتّع بالحقوق. هناك عددٌ من الإجراءات التي يمكن تناولها في هذا المجال، وبعضٌ منها قد بدأت بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (UNAMI)[43] بالعمل عليه بالفعل:

- ينبغي أن تتابع لجنة المكونات العرقية والدينية التي أسستها الأمم المتحدة أثناء عملية الحوار في نينوى عملها. كما ينبغي على هذه اللجنة أن تتواصل مع جميع الأحزاب والفصائل المتعددة في كلّ مجموعةٍ عرقية أو مذهبية، للحؤول دون أن تقوم منظماتٌ أو أفرادٌ لهم أعدادٌ محدودةٌ من المناصرين، بتعيين أنفسهم ممثلين رئيسيين لمجتمعٍ أكبر حجماً (أو أن تسمّيهم للتمثيل مجموعةٌ أخرى ترغب في التلاعب بالعملية، وذاك أسوأ).
- يجب أن تدعم الولايات المتحدة الأمريكية استمرار الحوار الذي يجري بوساطة الأمم المتحدة، ويتناول الاعتقالات التي نفّذتها حكومة إقليم كوردستان والتي طالت أفراداً من الأقليات في المناطق المتنازَع عليها، والأوضاع في مراكز الاحتجاز الكردية، ووضع المفقودين.
- يجب أن تتناول المناقشات خلق إجراءات جديدةٍ لحماية المواقع الثقافية التابعة للأقليات ولغاتها، وتمويل مبادراتٍ من هذا النوع.
- يجب أن تتعهد كلٌّ من الحكومة المركزية وحكومة إقليم كوردستان، بحماية حرية التعبير (بحيث يصبح من الممكن معرفة انتهاكات الحكومة، وتكون حرية التعبير ضابطاً لقوة الحكومة).
- يجب أن تتعهد كل الأطراف بضمان الحرية الدينية. إنّ إجراءات بناء الثقة التي تلعب الأمم المتحدة فيها دور الوساطة، تشتمل على جهودٍ لإنشاء ميزانيةٍ لقصد المزارات الدينية، وضمان ممرٍّ آمنٍ للزوار اليزيديين والشيعة، ولكنّ هذه الإجراءات ما زالت تحتاج إلى تناول مسألة الأمن في المواقع الدينية، والتمويل للبرامج التي ينفّذها كل مذهب.

توصياتٌ للمدى الأطول: زيادة الشفافية الحكومية. من أجل تشجيع حكمٍ أكثر فعاليةً ونزاهة، ولإثبات أنّ الكيانات الحكومية لا تعمل لتقوية أو إضعاف موقعية أيّ مجموعة محلّية، يجب أن توضع إجراءاتٌ لبناء الثقة من شأنها جعل الحكومة الإقليمية والمحلية أكثر شفافية. ومع التدريب المستمر الذي تقوم به مؤسساتٌ أجنبيةٌ في سبيل تطوير القدرة الإدارية، تستطيع منظمات الحكومة الإقليمية – تحت إشراف ممثلين عن المجتمعات الرئيسية في المنطقة – أن:

- تضع قوانين وآلياتٍ لمنع الهدر والاحتيال والسرقة والتمييز والتعسف الذي قد يقوم به الموظفون الحكوميون
- تضع آليةً تسمح لكلّ جهةٍ بالتثبّت من انتشار القوات عن طريق التفحص، وذلك بعد الاتفاق على أعداد الجنود ومستوى التجهيزات التي تستطيع قوات الأمن العراقية و**البشمركة** أن تنشرها في المناطق المتنازَع عليها
- توافق على إخضاع أفعال الحكومة للتدقيق من جهةٍ خارجية (مثل مراجعين أجانب، أو بعثةٍ محليةٍ متعددة

[43] راجع: بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (UNAMI)، 2009. راجع أيضاً: مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، 2010d.

العرقيّات، أو ممثلين عن الجهاز القضائيّ).

ومن أجل ردع الموظفين الحكوميين عن انتهاك هذه القواعد، سيكون من الضروريّ بناء قدرة ادّعاءٍ ومقاضاةٍ تشتمل على إمكانيةٍ حقيقية لإنزال العقوبات عند رفض الانصياع. من الصحيح أن هدفاً بعيد الأمد من هذا النوع يُعَدّ بنفسه غايةً رئيسيةً بالنسبة للمساعدة الإنمائية التي تقدّمها الولايات المتحدة، ومع ذلك، قد ترغب الولايات المتحدة بتركيز برامجها القضائية على الجهود التي تعزز القدرة على المحاسبة، وبالتالي، الثقة الشعبية بالحكومة.

النماذج المحتَمَلة: الدروس المستقاة من التجربة السابقة في مجال إجراءات بناء الثقة

من المفهوم أنّ كلّ واحدٍ من إجراءات بناء الثقة محكومٌ بالسياق، وقد استخدمت جماعاتٌ هذه الإجراءات في السابق للتركيز على الاهتمامات والعواطف التي تشكّل أرضية الخلافات على الأرض والحكم والأمن والموارد. نعرض، أدناه، إجراءات بناء الثقة التي استُخدِمَت في أثناء مناسباتٍ أخرى بُذِلَت فيها جهودٌ لحلّ النزاعات، وهي تستحقّ التفحّص، لعلها تشكّل نماذج للجهود التي تحتاجها معالجة التوتر في شمال العراق. الأمثلة مأخوذةٌ من القوة المتعددة الجنسيات والمراقبين التابعين لها في سيناء (Sinai MFO)، وقوات الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان (UNIFIL)، وعملية السلام الإسرائيلية–الفلسطينية، والمفاوضات في إيرلندا الشمالية.

الفائدة من المراقبين الدوليين

يعتبر إنشاء بعثةٍ للمراقبين الدوليين أحد الإجراءات التدخّلية في عملية بناء الثقة – وإن كان مطَمْئناً لكِلا الطرفَين – ففي حال قصّر أحد الطرفَين في القيام بواجباته، فإنّ هؤلاء الغرباء المحايدين سيدوّنون ذلك في تقريرهم. ولكنّ المشكلة هي أن ليس للمراقبين الدوليين تأثيرٌ كبيرٌ في أغلب الأحيان، وأنّ تقاريرهم تفشل مراراً في توليد الضغط الخارجيّ اللازم لفرض الانصياع، لاسيما عندما يطعن طرفٌ أو أكثر من أطراف الخلاف في موضوعية هؤلاء المراقبين (كما حصل مع قوات الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان [UNIFIL]).

إضافةً إلى ذلك، إذا بدأت بعثةٌ للمراقبين الأجانب بالعمل، فمن الصعب إنهاء عملها. فهذه البعثات ما زالت عاملةً في لبنان (قوات الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان [UNIFIL])، وسيناء (القوة المتعددة الجنسيات والمراقبين التابعين لها [MFO])، وكوسوفو (منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والاتحاد الأوروبيّ)، ومناطق أخرى، وذلك بعد وقتٍ طويلٍ من انتقال الصراعات فيها إلى حالة الجمود. في الخليل، ما زالت درجة التوتر عاليةً بحيث أنّ الوجود الدوليّ المؤقت في الخليل (TIPH) – وهو عبارةٌ عن بعثةٍ من المراقبين الدوليين استقرت هناك في أيار 1994 لمراقبة الاتفاق الإسرائيليّ – الفلسطينيّ حول الخليل – ما زال قائماً بعد 17 عاماً[44]. قد يؤدي وجود المراقبين الدوليين إلى إطالة أمد الصراع لأنه يضبط التوتر وينزع بالتالي حافز الطرفَين لحلّ خلافهم.

إضافةً إلى ذلك، إذا لم تتوافق كل الأطراف على شرعية بعثة المراقبة الدولية، سيحتاج المراقبون إلى قدراتٍ عسكريةٍ كافيةٍ لإبقاء الأطراف متباعدةً بالقوة. إنّ الوجود العسكريّ الأمريكيّ الحاليّ كافٍ للفصل بين قوات الأمن العراقية و**البشمركة**، بينما من غير المرجح أن ينشئ المجتمع الدوليّ بعثةً للمراقبة، مدنيةً أو عسكرية، تمتلك القدرات العسكرية المطلوبة.

[44] في آذار 1994، توافقت إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية على إحلال بعثةٍ للمراقبين في الخليل بعد أن قتل مستوطنٌ يهوديٌّ 29 مسلماً وجرح 125 في الحرم الإبراهيمي. بدأت الدوريات في أيار 1994، ولكن بسبب الخلافات على التجديد لبعثة الوجود الدوليّ المؤقت في الخليل (TIPH)، غادر المراقبون بعد ثلاثة أشهر ولم يعودوا حتى أيار 1996. راجع: الوجود الدوليّ المؤقت في الخليل، "إنشاء بعثة الوجود الدوليّ المؤقت في الخليل (TIPH)"، صفحة إنترنت، غير مؤَرَّخ.

العمليات الأمنية المشتركة

قد تستطيع قوات الأمن العراقية و**البشمركة** أن تعملا معاً بدون وجودٍ أمريكيّ. بموجب اتفاقيات أوسلو، سارت دورياتٌ إسرائيليةٌ – فلسطينيةٌ مشتركةٌ في مناطق حُدّدت أنها ستنتقل لاحقاً إلى السلطة الفلسطينية. في العراق، حيث بدأت وحدة الأسد الذهبيّ الثلاثية الأطراف بتنفيذ عملياتٍ مشتركةٍ في المناطق المتنازع عليها، قد يرغب الجيش الأمريكيّ بزيادة ما يوفّره من تدريبٍ وتمريناتٍ للأسود الذهبية ليصبحوا قادرين على المحافظة على مستوى نشاطاتهم وتطويرها، وحتى توسيعها بعد انسحاب القوات الأمريكية[45].

الفصل بين القوات

فصلت المفاوضات السابقة بين القوات الأمنية للتقليل من خطر الصراع. تؤدي القوة المتعددة الجنسيات والمراقبين التابعين لها في سيناء (MFO) على سبيل المثال، دوراً عازلاً بين القوات الإسرائيلية والمصرية، وتتحقق من احترام كلّ جيشٍ لالتزاماته في نشر القوات. ولكنّ درجة المزج بين السكان في شمال العراق أعلى بكثيرٍ مما كانت عليه في سيناء، حيث كان الإسرائيليون يتركزون في مستوطناتٍ قليلةٍ معزولة. وبشكلٍ مشابه، تمّ الفصل في منطقة الخليل بين قوات الأمن الإسرائيلية والفلسطينية لتعمل كلّ واحدةٍ منها في منطقةٍ مستقلةٍ تكون سلطتها كاملةً فيها. ولكنّ هذا الفصل لم يُفلح في كسر حدّة الصراع؛ فقد قاد وجود قوات السلطة الفلسطينية إسرائيل إلى تعزيز دفاعاتها في الجيب اليهوديّ، وأدّى ذلك إلى عسكرة الصراع إلى حدٍّ أكبر.

في العراق، سيؤدي الفصل بين القوات العربية والكردية على الأغلب، إلى انكفاء المجموعات العرقية واستقرارها في جيوب، وإلى عسكرة المجتمعات، في الظاهر لحماية نفسها، كما سيؤدي إلى خلق ثغراتٍ يستطيع المتطرفون العمل ضمنها دون تدخّلٍ يُذكر من أيّ قوةٍ أمنية. إضافةً إلى ذلك، سيحتّم الفصل بين القوات على حكومة إقليم كوردستان أن تسحب قواتها الأمنية الاستخباراتية وشبه العسكرية من بعض المناطق، وهو أمرٌ ستعارضه المجتمعات الكردية المحلية على الأرجح.

مظاهر السيادة

أحد الأسباب التي تدعو الأكراد إلى بسط سلطتهم أو تقنينها في المناطق المتنازَع عليها – لاسيما كركوك، التي كثيراً ما يسمّيها الأكراد: "قدس الأكراد"[46] – هو رغبتهم في نقض التمييز والامتهان ضدهم، والذي عانوا منها على يدَي صدّام حسين. سيكون من الصعب على القادة الأكراد القيام بتنازلاتٍ في القضايا الشخصية المَسيَّسة والتي تستثير عواطف جيلٍ كاملٍ من الأكراد، كما أنّ بعض الأكراد سيرفضون الكفّ عن المطالبة بالأراضي مهما قُدِّمَ لهم بالمقابل. بشكلٍ مماثل، سيرفض بعض المسؤولين العرب تقديم تنازلاتٍ عن الأراضي في كركوك، خشيةَ أن يقوم الأكراد بإعلان استقلالهم ببساطة، ويأخذوا المدينة ونفطها.

قد تكمن التسوية المحتملة في تجنُّب الأطراف مسائل السيادة – والسيادةُ مفهومٌ قانونيٌّ يمكنه إثارة مشاعر قوميةٍ متأججة – في سبيل تطبيق حلولٍ عمليةٍ تحفظ في الوقت عينه كرامة الطرفَين. كتب العالِم القانونيّ ديفيد غينّ (David Guinn)، في سياق وصفه للتحديات التي تحفّ بالمفاوضات حول القدس:

> لقد أصبحت فكرة السيادة أكبر من الآثار العملية المترتّبة على السيادة، فإنها مشحونةٌ بالمشاعر، وتحولت إلى رمزٍ للأمة والطابع الوطنيّ. قد يتنازل القادة عن بعض الملامح التي تميّز الفهم التقليديّ للسيادة، مثل السيطرة الحصرية على الأرض،

---

[45] في 24 نيسان، 2011، وافقت مجموعة العمل العليا على توسيع قوة الأسد الذهبيّ في كركوك بحيث أصبحت تتكون من كتيبةٍ ثنائية الأطراف، لا وجود فيها للقوات الأمريكية، وهي تعمل بموجب هيكلية قيادةٍ ثنائيةٍ يشغل مناصب القيادة فيها أفرادٌ من الجيش العراقيّ، وقوات حرس إقليم كوردستان، والشرطة العراقية. مراسلةٌ بين مؤلّفي الورقة البحثية ومسؤولٍ في القوات الأمريكية في العراق، 29 آذار، 2011.

[46] التصريح الأخير الذي أدلى به الرئيس العراقيّ جلال الطالباني، وهو كرديّ، بهذا المعنى، سبّب موجةً من الغضب في أوساط العرب والتركمان، الذين طالب قادتهم بأن يعتذر الطالباني عن هذه الملاحظة. راجع: "نواب يجمعون التواقيع لاستجواب طالباني" (MP's Collecting Signatures to Ques–tion Talabani)، أصوات العراق،12 آذار، 2011.

طالما ليسوا مجبَرين على التنازل عن "فكرة" الإمساك بالسيادة[47].

في خضمّ البحث عن حلٍّ لكركوك، ربما يجدر أن تنظر بغداد وأربيل في السماح بأن تكون المظاهر الخارجية للسيطرة تابعةً لأحد الطرفَين (وهو أمرٌ فيه مصلحةٌ جوهريةٌ لكلا الطرفَين)، بينما تُلحِقُ الهيكليات الفعلية للحكم، مدينةَ كركوك، بالجهاز الإداريّ التابع للطرف الثاني (وهذه أيضاً مصلحةٌ أخرى جوهرية). لقد وُضِع حلٌّ على هذا المنوال في أثناء المفاوضات الإسرائيلية – الفلسطينية حول غزّة، ففي الوقت الذي أرادت فيه السلطة الفلسطينية إثبات امتلاكها للسيادة أمام المسافرين من مصر إلى غزّة، أصرّت إسرائيل على الاحتفاظ بالسيطرة على الموضوع الأمنيّ. فكان الحلّ إنشاء معبرٍ حدوديٍّ تمسك به الشرطة الفلسطينية، بينما يقوم المسؤولون الإسرائيليون بتحقيقهم الأمنيّ الخاص من موقعٍ بعيد. بهذا الشكل، تقدّم السلطة الفلسطينية نفسها على أنها تمسك بزمام السيطرة على المعبر الحدوديّ، في وقتٍ تلبّي فيه إسرائيل متطلباتها الأمنية. احتلت مسألة السيادة القانونية مكاناً ثانوياً من حيث إيجاد إجراءاتٍ عمليةٍ تعالج الاهتمامات الأساسية لكِلا الطرفَين.

تفويضٌ واضحٌ للقيام بالتفاوض

بوجود هذا العدد الكبير من المجموعات العرقية والمذهبية والسياسية في العراق، من الصعب على قائد أيّ جماعةٍ أن يدّعيَ امتلاك تفويضٍ نهائيٍّ للتفاوض نيابةً عن جماعته؛ ولكن ما من جهةٍ ترغب في التفاوض مع نظيرٍ لا يمثّل الجهة التي ينتمي إليها، لأنه يعتبَر بالتالي، غير قادرٍ على الوفاء بالالتزامات. يجب أن تعالج كلّ جماعةٍ انقساماتها الداخلية، وأن تمنح بعد ذلك سلطة تفاوضٍ واضحةٍ لفَريقٍ صغيرٍ يمثّل كلّ المجموعات المهمة[48]. في أثناء المحاولات لحلّ الصراع في إيرلندا الشمالية، أصبحت المفاوضات الصلبة أكثر طواعيةً عندما عَمَدَ جيري آدَمز (Gerry Adams) رئيس شين فين (Sinn Fein)، والزعيم النقابيّ جون هيوم (John Hume) إلى تهميش المجموعات ذات الأهمية الثانوية من بين مناصريهما، ما عزز قدرتهما على الوفاء بالتعهدات ورفع في مصداقيتهما عند طاولة المفاوضات.

للأسف، من غير المرجح أن تتّحد الفصائل المختلفة داخل كلّ مجموعة إلا إذا وجدت أنّ الاتحاد يؤدي إلى مكاسب أكثر ممّا إذا استمرت في الاقتتال من أجل كسب السيطرة داخل مجموعاتها العرقية / المذهبية الخاصة. في هذا المجال، بإمكان الأطراف الخارجية مثل بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (UNAMI)، والولايات المتحدة وتركيا، أن تكون نافعةً في صياغة التعاون بين المجتمعات المختلفة.

تحوّل ما بعد عام 2011

من الواضح أنه حتى بعد انسحاب القوات الأمريكية، ستكون هناك حاجةٌ لطرفٍ ثالثٍ أو أكثر، يقوم بمهمة المُحَكِّم الموثوق، للاستمرار في التفاوض وتطبيق إجراءات بناء الثقة المحلية والحلول الوطنية الطويلة الأمد. استنتج باحثو مؤسسة RAND الذين كانوا يدرسون في أوائل العام 2010 الأخطار المترتبة على انسحاب القوات الأمريكية أنّه "لا غنى عن طرفٍ ثالثٍ – بين العرب والأكراد تحديداً – يثق به الطرفان ويمكنه البقاء لوقتٍ طويلٍ نسبياً". ويتابع باحثو مؤسسة RAND بالقول، "أياً تكن المجموعة التي تقوم بهذا الدور، فبسبب الأوضاع الحالية في العراق، هذا الطرف الثالث عليه أن يكون مالكاً لبعض الوجود العسكريّ على الأقل، في المناطق المتنازَع عليها"[49] لمنع القوات العراقية

[47] ديفيد إي. غينّ (David E. Guinn)، "حماية الأماكن المقدسة في القدس: استراتيجيةٌ للتفاوض حول سلام مقدَّس" *(Protecting Jerusalem's Holy Sites: A Strategy for Negotiating a Sacred Peace)*، كمبريدج: مطبعة جامعة كمبريدج، 2006، ص. 73، أضيف التأكيد.

[48] ستيفان وولف (Stefan Wolff)، "الحكم في كركوك: حلٌّ لوضع المنطقة المتنازَع عليها في عراق ما بعد الأمريكيين" (Governing (in) Kirkuk: Resolving the Status of a Disputed Territory in Post–American Iraq)، إنترناشنل أفيرز *International Affairs*، مجلد 86، رقم 6، ص. 1369.

[49] غومبرت (Gompert)، كيلي (Kelly)، وواتكنز (Watkins)، 2010a، ص. 53.

والكردية من التصادم عندما ترتفع درجة التوتر.

نظرياً، يمكن للعديد من الكيانات القيام بهذا الدور. ستتابع الأمم المتحدة سَوق طيفٍ واسعٍ من إجراءات بناء الثقة بين العرب والأكراد والتركمان في الشمال بعد مغادرة القوات الأمريكية. يجب أن تستمر الولايات المتحدة في دعم إجراءات بناء الثقة هذه، إذ إنّ أيّ مبادراتٍ تعالج الخلافات المحلية بشكلٍ سلميّ، تحول دون تصعيد الخلافات إلى درجةٍ يبدأ الأطراف عندها بالتفكير باستخدام القوة. ولكنّ الأمم المتحدة ليست مجهزةً لتكون الحَكَمَ الرئيسيّ في النزاعات المتصلة بالأمن، كما أنها لا تملك المصداقية الكافية لدى كلّ الجهات في العراق لأداء دورٍ مماثل. وإن لم يكن بوسع وسطاء الأمم المتحدة أن يستدعوا قوةً مسلحةً للتدخّل عند الحاجة، ففي الواقع، ستكون قدرتهم ضعيفةً على منع حادثةٍ انفعاليةٍ من التفاقم حتى الوصول إلى العنف. بما أنّه من المُستَبعَد أن يؤسس مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بعثةً لحفظ السلام في شمال العراق، دون أن تطلب ذلك منه الحكومة العراقية، ودون أن تلتزم الولايات المتحدة بتزويد هذه البعثة بقواتٍ أمريكية، فإنّ موقع المسؤولين في الأمم المتحدة أضعف من أن يكونوا الجهة الوحيدة الضامنة لسلامٍ متقلقل.

قد يكون بوسع المنظمات الدولية الأخرى، مثل منظمة المؤتمر الإسلاميّ، أو منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، أداء دورٍ ما في التقريب بين مجتمعات العرب والأكراد والتركمان، كما تستطيع الدول المشهورة بالحياد – مثل سويسرا والسويد – أن تقوم بهذا الأمر. ولكنّ هؤلاء جميعهم تعوزهم القدرة على نشر قوةٍ عسكريةٍ تستطيع منع اندلاع الأعمال العدائية المسلحة، كما ينقصهم النفوذ السياسيّ لكبح جماح التوتر من خلال الجهود الدبلوماسية وحدها.

تشكّل الولايات المتحدة، التي تملك القوة السياسية والعسكرية لردع الأعمال العدائية وتسكينها – الكيان الوحيد المناسب لأداء دور المحكِّم الفعّال والنزيه بين المجتمعات العربية والكردية في الأمور المتعلقة بالأمن. تحظى الولايات المتحدة بثقة جميع الأطراف في شمال العراق بشكلٍ عامّ، بالرغم من أنّ العديد من العرب والتركمان ما زالوا مرتابين بأنّ الولايات المتحدة – التي دعمت الأكراد خلال العقد الأخير من حكم صدّام حسين – تُبطِن تعاطفاً مع التطلعات الكردية. من جهةٍ أخرى، نظراً لتاريخ الولايات المتحدة الطويل في التعامل مع قادة شمال العراق ومجتمعاته، ونظراً لقدرتها على تقديم مجموعةٍ واسعةٍ من الحوافز لتسهيل الحلول السياسية والاقتصادية – فهي، على عكس الوسطاء الآخرين المحتمَلين الذين جرى ذكرهم، في موقعٍ جيّدٍ لأداء دور المحكِّم في الخلافات، دونما حاجةٍ لوجودٍ عسكريٍّ كبيرٍ على الأرض. وفي حال فشل تحكيمٍ من هذا النوع، يصبح احتمال نشوب العنف أعلى بغياب القوات الأمريكية.

قد ترغب الولايات المتحدة بالتالي بتطوير هيكليةٍ تسمح – مع موافقة حكومتَي العراق وإقليم كوردستان – إمّا بوجودٍ دائمٍ للقوات الأمريكية، أو بانتشاراتٍ مؤقتةٍ لهذه القوات في شمال العراق للقيام بتدريباتٍ وتمارين مشتركة. بما أنّ قوات الأمن العراقية و**البشمركة** تدركان قيمة وحدة الأسود الذهبية الثلاثية الأطراف، قد يكون أحد الخيارات تناوب القوات الأمريكية في المنطقة لإجراء تدريباتٍ مشتركة مع الأسود الذهبية، بموجب برنامجٍ تدريبيٍّ تحدده القيادة المركزية الأمريكية.

من الصحيح أنّ الولايات المتحدة يمكنها أن تقوم بدور الوساطة بين العرب والأكراد لمدةٍ طويلة، ولكنه سيكون من المحتّم أن تتولى الكيانات العراقية الأصلية أمر عملية حلّ نزاعات شمال العراق في نهاية المطاف، لاسيما المسائل المحلية مثل عمل الشرطة والمطالبات بالمُلكية. ولتحقيق هذا الهدف، قد ترغب الولايات المتحدة في تركيز مساعداتها الإنمائية والعسكرية على المبادرات التي من شأنها بناء قدرة العراق على حلّ هذه النزاعات، مثل تشكيل جهازٍ قضائيٍّ قادرٍ ومستقلّ.

سيحتاج الالتزام الأمريكيّ بمجتمعات شمال العراق إلى مساهمةٍ منتظمةٍ من المسؤولين الرسميين في السفارة الأمريكية في بغداد، والقنصلية التي يُعتَزَم إنشاؤها في أربيل، و/ أو فرع السفارة المُخَطَّط له في كركوك[50]. يمكن تعيين موظفين من السلك الدبلوماسيّ أو من العسكريين للقيام بمهمات الربط مع كل الأطراف، ثم رفع التقارير حول تطبيق

---

[50] مايكل ر. غوردن (Michael R. Gordon)، "المدنيون يتسلمون مهمات القيادة الأمريكية مع مغادرة الجيش العراق" (Civilians to Take U.S. Lead as Military Leaves Iraq)، نيويورك تايمز (*New York Times*)، 18آب، 2010.

إجراءات بناء الثقة المتعلقة بالأمن، والأقليات، والطاقة، والحكم، والأشخاص النازحين داخلياً، وغيرها من القضايا. ومن أجل أن تُظهِر الولايات المتحدة للأطراف أنّ الأمن والسلام على المدى الطويل هما أولى أولوياتها، قد ترغب وزارة الخارجية الأمريكية بتعيين مسؤولٍ رفيع المستوى – مبعوثٍ خاصٍّ أو نائبٍ عن السفير – يُكلَّف بالتحديد، بدفع عجلة المصالحة في شمال العراق[51].

يجب أن يكون أحد أهم أهداف الولايات المتحدة في شمال العراق دفع جميع الأطراف إلى الاستمرار في الحوار، لأنّ الحوار غالباً ما يبدد الشكوك، ويبني الثقة ويوفر آلياتٍ لمنع الصراعات ولتنفيسها. كتب باحثون من مؤسسة RAND عام 2009 ما يلي: "إنّ سياسات الولايات المتحدة في إنضاب الخطر وتخفيف احتماله، يجب أن تركّز بشكلٍ رئيسيٍّ على إبقاء الجهات الفاعلة الرئيسية منخرطةً في العملية السياسية ومنعها من اختيار اللجوء إلى القوة"[52]. تستطيع الولايات المتحدة استخدام طيفٍ واسعٍ من الحوافز – من المساعدة التنموية إلى التدريب العسكريّ، مروراً بالضمانات الأمنية – لتشجيع الأطراف على الاستمرار في المحادثات.

ربما يكون كانون الأول 2011 نقطة النهاية بالنسبة للقوات الأمريكية، ولكنّ العرب والأكراد والتركمان في شمال العراق سيظلون يعانون من التوتر بين مجتمعاتهم المختلفة لوقتٍ طويل. لهذا السبب، يجب ألّا تحاول الولايات المتحدة أن تفرض تسويات، سواءٌ بخصوص الخلافات المحلية أو الاختلافات الاستراتيجية، لتحاول إحلال "السلام" قبل مغادرة القوات الأمريكية. وإنّ أيّ اتفاقٍ يُفرَض على الأطراف من أجل الفراغ من الأمور قبل انقضاء المهلة، سينتهي به الأمر بالفشل إذا لم يحظَ بالتزام الجهات المعنيّة[53].

وبناءً على ما سبق، يجب أن تستمر الولايات المتحدة في إقناع قادة العراق السياسيين بأنّ التأخير يجلب نهاياتٍ خطرة. كِلا الطرفين يملكان حوافز لإطالة أمد الخلافات على الفيدرالية وموارد الهيدروكربون، وسوى ذلك من المسائل السياسية المهمة. يأمل القادة الأكراد في أن تعزز التوجهات الديمغرافية المؤاتية موقعهم مع مرور الوقت، كما أنّ العائدات التي سيحصلون عليها عن طريق ما يستطيعون إبرامه بأنفسهم من عقودٍ تتعلق بالطاقة سيكون لها تأثيرٌ مماثل. وتبدو بغداد، من جهتها، مقتنعةً بأنّ تطوير قدرات الجيش العراقيّ سيحول دون الصراع المسلح ويمنع حكومة إقليم كردستان من الانفصال.

في المُحَصّلة: إجراءات بناء الثقة واستمرار الانخراط الأمريكيّ ضروريان ولكنهما ليسا كافيَين

تستطيع إجراءات بناء الثقة أن تقلّص وقع الخلافات المحلية المنبثقة من خوف المواطنين من الخطر على سلامتهم الشخصية، وما يعتبرون أنه اختلالٌ للمساواة في توفير الخدمات الحكومية، وانتهاكٌ لممارساتهم الثقافية أو الدينية، والشؤون الاقتصادية على مستوى العائلات والأعمال الصغيرة. هذه هي القضايا التي تؤثّر إلى حدٍّ كبيرٍ في الحياة اليومية للعرب والأكراد والتركمان في شمال العراق. (لاحظت بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق [UNAMI] في تقريرها لشهر نيسان 2009، أنّ سكان المناطق المتنازَع عليها "يركّزون على 'المظاهر اليومية للتطبيع' أكثر من تركيزهم على الصفقات الكبرى التي تجري المحاولات لتحصيلها على المستوى الوطنيّ".[54]) بإمكان إجراءات بناء الثقة الحؤول دون

---

[51] لقد سبق وعيّنت وزارة الخارجية الأمريكية دبلوماسيين رفيعي المستوى للقيام بمهمة مبعوثين خاصّين مكلّفين بتخفيف التوتر العربيّ. الكرديّ. ولكن، بسبب وضعهم كمستشارين للسفير مقرُّهم السفارة (وبما أنّ المدة التي يقضونها في الخدمة محدودة)، فلم يتوفر لهم النفوذ الكافي للتوصل إلى تسوياتٍ على المسائل المهمة في السياسات. إنّ مبعوثاً رفيع المستوى، يتمتع بدعمٍ رفيع المستوي في واشنطن، ستكون لديه قدرةٌ أكبر على تسهيل المناقشات وتشخيص التسويات المحتملة والمحافظة على مسيرة العملية التفاوضية.

[52] بيري وآخرون (Perry et al.)، 2009، ص. xxiv.

[53] بيري وآخرون (Perry et al.)، 2009، ص. 104.

[54] مايكل نايتس مع أحمد علي (Michael Knight with Ahmed Ali)، "كركوك في مرحلة التحوّل: بناء الثقة في شمال العراق" (*Kirkuk in Transi-tion: Confidence Building in Northern Iraq*)، واشنطن دي.سي.: معهد سياسات الشرق الأدنى في واشنطن (Washington Institute for Near East Policy)، Policy Focus #102، نيسان 2010، ص. 38.

انحدار هذه الصراعات المجتمعية نحو العنف، أو أن يتلاعب بها السياسيون الوطنيون لتحصيل المكاسب السياسية.

إنما، سواءٌ بوجود إجراءات بناء الثقة أو عدمه، ستستمر هذه المشاكل الصغيرة الحجم بالتقيّح طالما لم تُحَلّ الخلافات الوطنية المهيمِنة. سيستمر المواطنون بالشعور بأنّ أمنهم مهددٌ حتى تتوصل بغداد وأربيل إلى توافقٍ على تشكيلةٍ أمنيةٍ تحدد مسؤوليات القوات الكردية والعراقية، وتضمن تمثيل كل المجموعات العرقية والمذهبية في كلٍّ من قوى الأمن والشرطة المحلية. سيعاني سكان الشمال من غير الأكراد (وسيمتعضون) من التمييز في توفير الخدمات، حتى يتمّ تطوير عمليةٍ سياسيةٍ تمنحهم صوتاً في الإدارة الحكومية المحلية. وستظلّ النزاعات على المُلكية مصدراً للإزعاج حتى تحديد عملية "التطبيع" وإتمامها. تستطيع إجراءات بناء الثقة التخفيف من حدّة هذه التحديات المهيمِنة، لا حلّها.

بوسع إجراءات بناء الثقة وسواها من الآليات ضبط التوتر في المدى القصير، ولكنّ احتمال نشوب صراعٍ عربيٍّ–كرديٍّ سيستمر بتهديد استقرار العراق حتى تتمكن الأطراف من حلّ الخلافات السياسية والاقتصادية والديمغرافية التي تشكّل أرضية النزاعات. وكلما طال الزمن الذي يحتاجه القادة العراقيون للوصول إلى حلول، تحتَّمَ على الولايات المتحدة والمجتمع الدوليّ البقاء ملتزمَين لفترةٍ أطول من أجل إحكام الضبط على التوتر المحليّ، وزاد احتمال أن تُحدِثَ شرارةٌ منبعثة من نزاعٍ محليّ، انفجاراً إقليمياً أو وطنياً يزعزع العراق بكامله.

المراجع

"Al-Jaysh al-ʻIraqi Yukhlī Mawāqiʻah li Pishmerga fī al-Mintaqa . . ." (The Iraqi Army Vacates Its Positions in the Area to the Peshmerga . . .), *Al-Hayat*, August 27, 2008.

Allen, Ruth, and Kristen Griffith, *Lessons for Kosovo's Next Transition: An International NGO's Experience*, Portland, Ore.: Mercy Corps, Discussion Paper #1, February 2007. As of May 27, 2011: http://www.mercycorps.org/sites/default/files/file1170359339.pdf

Bartu, Peter, "Wrestling with the Integrity of a Nation: The Disputed Internal Boundaries in Iraq," *International Affairs*, Vol. 86, No. 6, November 2010, pp. 1329–1343.

Chapman, Dennis P., *Security Forces of the Kurdistan Regional Government*, Carlisle Barracks, Pa.: U.S. Army War College, 2009.

Cockburn, Patrick, "Arab-Kurd Tensions Rise as US Pulls Out," *New Zealand Herald*, August 12, 2009. As of May 27, 2011: http://www.nzherald.co.nz/iraq-war/news/article.cfm?c_id=590&objectid=10590097

Constitution of the Republic of Iraq, October 15, 2005. As of June 9, 2011, available at the website of the United Nations Assistance Mission for Iraq: http://www.uniraq.org/documents/iraqi_constitution.pdf

Cordesman, Anthony H., *Barriers to Reconciliation in Iraq: Tensions Between Sunnis, Shi'ites, and Kurds, and the Role of External Powers*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, February 23, 2010. As of May 27, 2011: http://www.offiziere.ch/wp-content/uploads/CSIS_BarriersToReconciliation_Iraq.pdf

Gompert, David C., Terrence K. Kelly, and Jessica Watkins, *Security in Iraq: A Framework for Analyzing Emerging Threats as U.S. Forces Leave*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, MG-911-OSD, 2010a. As of May 27, 2011: http://www.rand.org/pubs/monographs/MG911.html

———, *Security in Iraq: Emerging Threats as U.S. Forces Withdraw*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RB-9481-OSD, 2010b. As of May 27, 2011: http://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9481.html

Gordon, Michael R., "Civilians to Take U.S. Lead as Military Leaves Iraq," *New York Times*, August 18, 2010. As of May 27, 2011: http://www.nytimes.com/2010/08/19/world/middleeast/19withdrawal.html

Guinn, David E., *Protecting Jerusalem's Holy Sites: A Strategy for Negotiating a Sacred Peace*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Gurney, David H., and Jeffrey D. Smotherman, "An Interview with Raymond T. Odierno," *Joint Forces Quarterly*, No. 55, 4th quarter 2009. As of May 27, 2011: http://www.ndu.edu/press/lib/images/jfq-55/20.pdf

Hartzell, Caroline, and Matthew Hoddie, "Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management," *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 2, April 2003, pp. 318–332.

Hoffman, Michael, "Soldiers Prep Iraqis, Kurds to Work Together," *Army Times*, February 23, 2011. As of May 27, 2011:
http://www.armytimes.com/news/2011/02/army-readying-for-new-order-in-iraq-022311/

Holst, Johan Jørgen, "Confidence-Building Measures: A Conceptual Framework," *Survival*, Vol. 25, No. 1, 1983, pp. 2–15. As of May 27, 2011:
http://dx.doi.org/10.1080/00396338308442072

International Crisis Group, *Oil for Soil: Toward a Grand Bargain on Iraq and the Kurds*, Middle East Report No. 80, Brussels, October 28, 2008.

———, *Iraq and the Kurds: Confronting Withdrawal Fears*, Middle East Report No. 103, Brussels, March 28, 2011.

"Iraq Records Highest Oil Exports Last February—Official," *Aswat al-Iraq*, March 2, 2011. As of May 27, 2011:
http://en.aswataliraq.info/Default1.aspx?page=article_page&id=141258&l=1

"Iraq's 2011 Budget Bill Back to Govt for Amendment Due to Disputes," *Kurdistan News Agency*, December 29, 2010. As of May 27, 2011:
http://aknews.com/en/aknews/2/206445/

"Iraq's Turkoman Front Demands Kurdish Peshmerga Forces Withdrawal from Kirkuk," *Aswat al-Iraq*, March 1, 2011. As of May 27, 2011:
http://en.aswataliraq.info/Default1.aspx?page=article_page&id=141242&l=1

Katulis, Brian, "Standoff in Khanaquin: Trouble Brews Between Arabs and Kurds in a Volatile Corner of Iraq," Center for American Progress, website, August 29, 2008. As of May 27, 2011:
http://www.americanprogress.org/issues/2008/08/khanaqin.html

"Kirkuk's 'Arab Rage Day' Demonstration Postponed, Council Member in Kirkuk Says," *Aswat al-Iraq*, March 1, 2011. As of May 27, 2011:
http://en.aswataliraq.info/Default1.aspx?page=article_page&id=141244&l=1

Knights, Michael, with Ahmed Ali, *Kirkuk in Transition: Confidence Building in Northern Iraq*, Washington, D.C.: Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus #102, April 2010.

"Kurdish Peshmerga Forces Withdraw from Part of Kirkuk, North Iraq," *Aswat al-Iraq*, March 28, 2011. As of May 27, 2011:
http://en.aswataliraq.info/Default1.aspx?page=article_page&id=141665&l=1

Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period (March 8, 2004). As of June 9, 2011, available at the archived website of the U.S. Coalition Provisional Authority:
http://www.iraqcoalition.org/government/TAL.html

Levite, Ariel E., and Emily B. Landau, "Confidence and Security Building Measures in the Middle East," *Journal of Strategic Studies*, Vol. 20, No. 1, 1997, pp. 143–171. As of May 27, 2011:
http://www.informaworld.com/smpp/content~db=all?content=10.1080/01402399708437667

"Majlis al-Amn al-Watanī Yajtami' al-Yawm lil Bahth fī Azmat Khanaqain . . . al-Jaysh al-'Iraqi Ghādar Khanaqain Fi'alan wa Insihāb al-Pishmerga Kan Ramzīan," (The National Security Council Meets Today to Discuss the Crisis of Khanaqain . . . The Iraqi Army Really Left Khanaqain Whereas the Withdrawal of the Peshmerga Was Symbolic), *Al-Hayat*, September 6, 2008.

Measuring Stability and Security in Iraq: Report to Congress in Accordance with the Department of Defense Supplemental Appropriations Act 2008 (Section 9204, Public Law 110-252). March 2010a. As of May 27, 2011:
http://www.defense.gov/pubs/pdfs/March%209204%20SecDef%20signed%2029%20Apr%202010_1D80.pdf

Measuring Stability and Security in Iraq: Report to Congress in Accordance with the Department of Defense Supplemental Appropriations Act 2008 (Section 9204, Public Law 110-252), June 2010b. As of May 27, 2011:
http://www.defense.gov/pubs/pdfs/June_9204_Sec_Def_signed_20_Aug_2010.pdf

"MPs Collecting Signatures to Question Talabani," *Aswat al-Iraq*, March 12, 2011. As of May 27, 2011:
http://en.aswataliraq.info/Default1.aspx?page=search&keysearch=collecting%20signatures

Perry, Walter L., Stuart E. Johnson, Keith Crane, David C. Gompert, John Gordon, IV, Robert E. Hunter, Dalia Dassa Kaye, Terrence K. Kelly, Eric Peltz, and Howard J. Shatz, *Withdrawing from Iraq: Alternative Schedules, Associated Risks, and Mitigating Strategies*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, MG-882-OSD, 2009. As of May 27, 2011:
http://www.rand.org/pubs/monographs/MG882.html

Shadid, Anthony, "Kurdish Leaders Warn of Strains with Maliki: Military Conflict a Possibility, One Says," *Washington Post*, July 17, 2009. As of May 27, 2011:
http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/07/16/AR2009071604369.html

Stansfield, Gareth, and Liam Anderson, "Kurds in Iraq: The Struggle Between Baghdad and Erbil," *Middle East Policy*, Vol. 16, No. 1, 2009, pp. 134–145.

Temporary International Presence in the City of Hebron, "The Establishment of TIPH," web page, undated. As of May 27, 2011:
http://www.tiph.org/en/About_TIPH/Establishment_of_TIPH/

United Nations Assistance Mission for Iraq, "UNAMI Matrix of DIBs Confidence Building Measures (CBMs)," Amman, Jordan, July 27, 2009.

United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 6 of Resolution 1770 (2007)," Document S/2008/495, July 28, 2008.*

———, "Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 6 of Resolution 1830 (2000)," Document S/2009/284, June 2, 2009.*

———, "Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 6 of Resolution 1936 (2010)," Document S/2010/76, February 8, 2010a.*

———, "Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 6 of Resolution 1936 (2010)," Document S/2010/240, May 14, 2010b.*

———, "Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 6 of Resolution 1936 (2010)," Document S/2010/406, July 29, 2010c.*

———, "Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 6 of Resolution 1936 (2010)," Document S/2010/606, November 26, 2010d.*

U.S. Congress, 112th Cong., Iraq: The Challenging Transition to a Civilian Mission, Hearing Before the U.S. Senate Committee on Foreign Relations, February 1, 2011.

U.S. Energy Information Administration, "Weekly Iraq Kirkuk Netback Price at U.S. Gulf (Dollars per Barrel)," release date: April 13, 2011. As of May 27, 2011:
http://www.eia.doe.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=WEPCKIRK&f=W

Wolff, Stefan, "Governing (in) Kirkuk: Resolving the Status of a Disputed Territory in Post-American Iraq," *International Affairs*, Vol. 86, No. 6, 2010, pp. 1361–1379.

---

* As of May 27, 2011, the cited United Nations Security Council documents can be accessed at:
http://www.uniraq.org/docsmaps/undocuments.asp#SGReports



تحليلٌ موضوعيّ
حلولٌ فعّالة

منشورات مؤسسة RAND متوفّرة في موقعنا الإلكتروني:
www.rand.org

هذه الدراسة هي جزءٌ من سلسلة الأوراق البحثية غير منتظمة
الصدور لمؤسسة RAND. يمكن أن تتضمن وثائق RAND
البحثية منظوراً تحليلياً مستنيراً حول قضيةٍ تتعلق بالسياسات
الآنية، أو نقاشاً حول منهجيات البحث الجديدة، أو مقالات، أو
ورقةً بحثيةً مُقَدَّمَةً في مؤتمر، أو ملخصاً لعملٍ جارٍ. جميع
وثائق RAND البحثية تخضع لمراجعة الأقران الدقيقة،
لضمان استيفائها للمعايير العالية لجودة البحث والموضوعية.

RAND

HEADQUARTERS CAMPUS
1776 MAIN STREET, P.O. BOX 2138
SANTA MONICA, CA 90407-2138

OFFICES
SANTA MONICA, CA
WASHINGTON, DC
PITTSBURGH, PA
NEW ORLEANS, LA/JACKSON, MS
BOSTON, MA

DOHA, QA
ABU DHABI, AE

CAMBRIDGE, UK
BRUSSELS, BE

REPRESENTATIVE OFFICE
MEXICO CITY, MX

www.rand.org

$14.50



Arabic Translation
"Managing Arab-Kurd Tensions in Northern Iraq
After the Withdrawal of U.S. Troops"
OP-339/1-USFI